

MARCEL RETONDARIO

**“IDEOLOGIA, HEGEMONIA E O PODER DE VETO NA
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS”**

**Monografia apresentada como
requisito parcial à conclusão do curso
de Direito, Setor de Ciências
Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná**

**Professora orientadora: Vera Cecília
A. de Paula**

CURITIBA

2007

MARCEL RETONDARIO

**“IDEOLOGIA, HEGEMONIA E O PODER DE VETO NA
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS”**

**Monografia apresentada como
requisito parcial à conclusão do curso
de Direito, Setor de Ciências
Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná**

**Professora orientadora: Vera Cecília
A. de Paula**

CURITIBA

2007

A Rita e Humberto, meus exemplos, pela
dedicação e educação impecável.

A Milena, mulher de inteligência invejável,
pela paciência e pelas tantas revisões.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT	vii
1 INTRODUÇÃO	1
2 A ONU	4
2.1 ASPECTOS GERAIS.....	4
2.2 ÓRGÃOS.....	9
2.2.1 A Assembléia Geral.....	10
2.2.2 O Conselho de Segurança.....	10
2.2.3 O Secretariado	12
2.2.4 O Conselho Econômico Social.....	13
2.2.5 O Conselho de Tutela.....	13
2.2.6 A Corte Internacional de Justiça	14
3 O PODER DE VETO	16
3.1 O VETO NO DIREITO CONSTITUCIONAL: NOÇÃO E ASPECTOS HISTÓRICOS	16
3.2 O PODER DE VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU	18
3.2.1 A Reforma do Conselho de Segurança.....	22
4 IDEOLOGIA, HEGEMONIA E O PODER DECISÓRIO.....	31
5 CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	46
DOCUMENTOS CONSULTADOS	48
APÊNDICE 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MEMBROS DA ONU	50
APÊNDICE 2 - O USO DO PODER DE VETO	51
ANEXO - CONDENAÇÃO DOS EUA PELA CIJ EM 27.06.1986.....	52

LISTA DE SIGLAS

AG	– Assembléia Geral
AGNU	– Assembléia Geral das Nações Unidas
CIJ	– Corte Internacional de Justiça
CS	– Conselho de Segurança
CSNU	– Conselho de Segurança das Nações Unidas
CT	– Conselho de Tutela
E-6	– <i>Elected Six</i> : seis membros eleitos do CSNU em sua composição original
E-10	– <i>Elected ten</i> : dez membros eleitos do CSNU em sua composição atual
ECOSOC	– Conselho Econômico e Social da ONU
EUA	– Estados Unidos da América
G-4	– grupo dos quatro candidatos a vagas permanentes no CSNU: Brasil, Alemanha, Índia e Japão
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
ONU	– Organização das Nações Unidas
P-3	– Posição ocidental dos membros permanentes do CSNU: Estados Unidos, França e Reino Unido
P-5	– <i>Permanent Five</i> : membros permanentes do CSNU: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia
RPC	– República Popular da China
SG	– Secretário-Geral da ONU
URSS	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

RESUMO

Apresenta a Organização das Nações Unidas e seus órgãos para discorrer sobre seu processo decisório, especialmente quanto ao poder de veto de que são dotados os membros permanentes do Conselho de Segurança. Aborda a rejeição ao sistema atual e as propostas de reforma, inclusive quanto à sua viabilidade. Discute os mecanismos decisórios a partir dos conceitos de hegemonia e ideologia. Tem por base dados oficiais da Organização das Nações Unidas, obras da literatura especializada e a análise de notícias relacionadas ao tema.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança das Nações Unidas; poder de veto; hegemonia; ideologia; processo decisório.

ABSTRACT

Presents the United Nations and its organs to discourse about its decisory process, specially the veto power given to the permanent members of the Security Council. Covers the rejection of the current system and the reform proposals, included its viability. Discusses the decisory mecanisms in relation with the concepts of hegemony and ideology. It is based on official United Nations data, works of the specialized literature and the analysis of related news.

Key-words: United Nations; Security Council; veto power; hegemony; ideology; decisory process.

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas completou, em 24 de outubro de 2007, sessenta e dois anos de existência. Dentre os objetivos enunciados na Carta de São Francisco, seu ato constitutivo, elaborado no período imediatamente subsequente à II Guerra Mundial, sobressaem a convivência pacífica e a cooperação entre os povos, por intermédio de uma organização de caráter universalista.

Quanto à intenção de universalidade, é possível dizer que a ONU se encontra muito próxima a seu objetivo. Atualmente são Estados membros da Organização 192 países, remanescendo sem representação apenas um número ínfimo de nações soberanas.

Também contemplado na Carta, o objetivo de conferir independência aos países então colonizados, é igualmente indicativo do sucesso da ONU em sua missão. Mais de oitenta países que se encontravam sob domínio de outros Estados, na condição de colônias, alcançaram a autodeterminação.

Possivelmente em virtude de tais sucessos, a Organização recebe, mesmo de seus críticos mais contundentes, propostas de reforma, não se cogitando de sua extinção, como ocorreu com sua predecessora, a Liga das Nações.

Por outro lado, o propósito de manutenção da paz, com o uso da força militar apenas em benefício do interesse comum das Nações Unidas, que recebeu muito destaque no documento, não demonstra o mesmo êxito. Estados membros de grande poder e influência prosseguem fomentando conflitos armados, independentemente de autorização da organização e do mencionado interesse comum internacional.

Em uma linha crítica e realista, o professor Thales Castro¹ rejeita a real intenção das Nações Unidas, em sua origem, de manutenção da paz. Seu objetivo seria, em verdade, a manutenção do *status quo*, da correlação de forças existente no

¹ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU – Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.

período pós-guerra. Sua análise tem por principal fundamento o desequilíbrio do poder decisório na ONU, decorrente da força desproporcional autoconferida aos membros permanentes do Conselho de Segurança, as potências vencedoras da II Guerra.

O fator preponderante deste desequilíbrio é o poder de veto atribuído a Estados Unidos, Rússia, França, Inglaterra e China, os chamados membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Estabelecido no texto original da Carta de São Francisco, há mais de meio século, o dispositivo tem ainda vigência plena e é efetivamente utilizado nas deliberações do Conselho.

O mecanismo faz com que nenhuma decisão tomada pelo órgão seja aprovada sem a concordância dos membros permanentes. Sua oposição gera impossibilidade absoluta de aprovação da deliberação pelos demais membros, sendo o veto de caráter inderrogável.

De uma análise do Direito Constitucional moderno, é possível perceber que o poder de veto absoluto não encontra abrigo nas Constituições de Estados democráticos. Seu anacronismo é indicado de forma unânime pela doutrina constitucionalista.

A percepção quanto à precariedade desse sistema vem produzindo reflexos crescentes no âmbito da ONU, sendo muitos os clamores por reformas do Conselho de Segurança. A possibilidade real de mudanças, no entanto, é questionável, considerando o alto grau de consenso exigido para a aprovação de emendas à Carta de São Francisco. Além disso, diversas e opostas são as propostas defendidas no objetivo de estabelecer um equilíbrio de poder mais adequado na Organização.

As conseqüências da persistência do poder de veto no sistema jurídico internacional também devem ser analisadas, a fim de que se tenha uma real dimensão da necessidade de superação do modelo adotado. A atual guerra do Golfo, promovida preponderantemente por dois membros permanentes do Conselho de Segurança – Estados Unidos e Reino Unido –, desconsiderando a maciça rejeição internacional ao conflito, é fato relevante neste sentido.

A superação do modelo do veto absoluto no Direito Constitucional moderno,

as permanentes críticas e propostas de reforma ao Conselho de Segurança da ONU, o manifesto e insistente interesse do Brasil em um assento permanente no órgão e a existência de conflitos militares passando à margem dos procedimentos estabelecidos pela Carta e, em maior medida, à margem dos princípios e propósitos por ela contemplados, motivam o presente estudo.

Esta monografia tem por objetivo apresentar e analisar o processo decisório na Organização das Nações Unidas, em especial quanto ao poder de veto que detêm os membros permanentes do CS, considerando suas conseqüências. Além disso, avaliar as propostas de reforma atualmente discutidas, identificando sua viabilidade e em que medida elas teriam o poder de alterar a correlação de forças no cenário internacional ou dar maior efetividade aos princípios que agregam os 192 Estados membros da ONU.

Para a consecução dos objetivos, foram adotadas diversas fontes, resultando na elaboração de um estudo interdisciplinar e com conclusões próprias. Os estudos incluíram obras de Direito Internacional Público, Direito Constitucional interno e comparado, Teoria das Relações Internacionais, Sociologia, Filosofia, Ciência Política e Comunicação Social. Utilizaram-se, ainda, informações obtidas pela rede mundial de computadores nos sítios de órgãos oficiais e em artigos científicos acessados pelo portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Ministério da Educação). Por fim, foram lidas uma série de notícias relacionadas ao tema, publicadas em periódicos nacionais e estrangeiros de grande circulação.

2 A ONU

2.1 ASPECTOS GERAIS

O marco histórico do início das negociações internacionais para a criação da Organização das Nações Unidas é apontado pela doutrina ora na Carta do Atlântico, firmada por EUA e Reino Unido em 1941, ora na Conferência de Washington, ocorrida em 1942, com a presença de 26 países, os Aliados na Guerra contra o Eixo, entre eles a URSS².

Em outubro de 1943, com a guerra próxima de seu fim, URSS, EUA, Reino Unido e China realizam a Conferência de Moscou. Como resultado, as quatro maiores potências dos Aliados elaboram sua declaração sobre segurança geral: *“recognize the necessity of establishing, at the earliest practicable date, a general international organization, based on the principle of sovereign equality of all peace-loving States, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security”*.

De agosto a outubro de 1944, reuniram-se os mesmos países na Conferência de Dumbarton Oaks, estabelecendo, então, as “Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral”. Tal Organização teria por objetivo o estabelecimento de uma permanente situação de paz entre as Nações, apoiado em um órgão de caráter universalista.

Com isso, resta clara a importância da total adesão das maiores potências

² A Carta do Atlântico enumera como princípios o direito dos povos de escolher a sua organização política, a proibição da utilização de força nas relações internacionais, a obrigação de consulta às populações em caso de modificações territoriais, o acesso aos mercados e matérias-primas e a liberdade de navegação nos mares. Mais que isso, declara a necessidade de criação de um sistema amplo e permanente de segurança geral, sendo certo que Franklin D. Roosevelt e Winston Churchill defendiam oficialmente a criação de uma nova organização. No entanto, a Carta não mencionava a referida organização, o que ocorreu na Conferência de Washington, que anunciou a solidariedade daquelas “Nações Unidas” em oposição ao Eixo.

bélicas do planeta, imprescindível ao atingimento eficaz do propósito. No entanto, contrária aos termos da Conferência de Moscou seria a exclusão dos numerosos Estados de menor poderio militar.

Como solução ao dilema, em 1945, reunidos na Conferência de Yalta, Josef Stálin, Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill concluem pela adoção de um sistema bicameral que possibilitasse a participação universal na Organização, concomitantemente ao pleno controle decisório pelas grandes potências, o que estimularia a adesão por estas.

Assim, a Organização seria composta de uma primeira câmara, integrada por todos os países membros e sem poder decisório real, a Assembléia Geral, e uma segunda câmara, integrada apenas pelas grandes potências vencedoras da guerra, com poder decisório efetivo, em especial sobre questões de manutenção da paz, o Conselho de Segurança.

Por fim, definiu-se que toda decisão do Conselho de Segurança deveria contar, necessariamente, com a aquiescência de seus membros permanentes. Desta forma, surge o *poder de veto* do Conselho, assim chamado por sua semelhança com o instituto típico do Direito Constitucional.

A Conferência de Yalta foi responsável, ainda, pela convocação da Conferência de São Francisco, com o objetivo de redigir a Carta da Organização, de acordo com as linhas propostas em Dumbarton Oaks.

A Conferência de São Francisco realizou-se em meados de 1945, com nítida predominância dos interesses dos Estados Unidos que, além de sediarem os trabalhos, tiveram a presidência de onze dos doze Comitês formados para elaboração das propostas, sendo que o décimo segundo era o Comitê de Credenciais, de menor relevância efetiva.

A timidez da URSS nos trabalhos desses comitês, que redigiram o que seria a Carta da ONU, pode encontrar fundamento no papel que desempenhou esse país na Segunda Guerra. Como lembra Thales Castro, os trabalhos tiveram início no exato dia

em que as forças soviéticas concluíram o cerco final a Berlim, 25 de abril de 1945³.

A Carta de São Francisco foi assinada em sessão solene em 26 de junho de 1945, aprovada por unanimidade pelos 51 membros fundadores, demonstrando o ânimo de seus elaboradores em seu preâmbulo e seus propósitos e princípios nos artigos 2º e 3º.

Preâmbulo

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E PARA TAIS FINS,

praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS.

Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas.

CAPÍTULO I

PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

Artigo 1

Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer

³ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 40.

ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Artigo 2

A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.

3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

5. Todos os Membros darão às Nações toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qual Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.

6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

Embora o preâmbulo não crie deveres objetivos aos Estados membros, este é de fundamental importância para a interpretação da Carta. A Convenção de Viena

sobre o Direito dos Tratados prevê expressamente a interpretação dos tratados à luz de seus preâmbulos⁴.

O artigo 2 elege como princípio da Organização a igualdade entre os países membros. Para Eduardo Lorenzetti Marques, “desde a Carta do Atlântico, e ainda mais especificamente desde a Conferência de Moscou, estava claro que a nova organização teria um dos seus pilares assentado sobre o princípio da igualdade soberana dos Estados”⁵. No entanto, a mencionada igualdade é impossível de início, uma vez que há câmara restrita dotada de grandes poderes.

Neste sentido, Thales Castro ressalta a importância de distinguir “a ONU, imbuída de idealismo principista, do Conselho de Segurança, com seu realismo multilateralista e sua composição excludente – produto da fórmula de Yalta”⁶.

A inclusão de objetivos tão amplos de solidariedade entre os povos, em coexistência com mecanismos de (des)equilíbrio de poder, fazem com que a ONU atraia “críticas ácidas, hesitantes elogios e dúvidas sobre sua real capacidade de efetivar os princípios e propósitos de sua Carta”⁷.

A Carta de São Francisco pode ser modificada por emendas, sendo necessário para tanto o voto de 2/3 dos membros da AG, inclusive com a aprovação de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. Assim, o *poder de veto* dos membros permanentes pode ser utilizado nesta situação, inclusive no tocante a propostas de modificação do próprio CS.

⁴ “Artigo 31. Regra Geral de Interpretação

1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.

2. Para os fins de interpretação de um tratado, **o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos.**” [grifo meu]

⁵ MARQUES, Eduardo Lorenzetti. *Os limites Jurídicos à Atuação do Conselho de Segurança da ONU*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 88.

⁶ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 36.

⁷ *Idem*, p. 40.

Os membros da ONU dividem-se em fundadores e não-fundadores. A diferenciação, entretanto, gera efeitos somente quanto ao processo de admissão: os primeiros, por razões óbvias, estão dispensados do procedimento previsto no art. 4º da Carta. Referido artigo determina que, para a admissão de novos membros, é exigida a recomendação pelo CS, com a aprovação pela AG. A exigência causou polêmica durante os anos da Guerra Fria, dando espaço à materialização do conflito entre os blocos capitalista e socialista, por meio do veto à admissão de Estados.

A suspensão e expulsão de Estados membros, embora previstas pela Carta, nunca foram utilizadas⁸.

A Organização das Nações Unidas tem hoje 192 Estados membros, estando muito próxima de seu ideal de universalismo. Os últimos a ingressar foram a Sérvia (2000), Tuvalu (2000), Suíça (2002), Timor Leste (2002) e Montenegro (2006).

2.2 ÓRGÃOS

A ONU encontra-se composta por órgãos principais e subsidiários. Os primeiros encontram-se elencados na Carta, e são: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho de Tutela, Conselho Econômico e Social, Secretariado Geral e Corte Internacional de Justiça. Já os órgãos subsidiários podem ser criados, modificados e extintos pelos órgãos principais, por autorização implícita do artigo 7º e explícita dos artigos 22, 29 e 68 da Carta. Como exceção à regra, o Comitê de Estado Maior, que é órgão subsidiário ao Conselho de Segurança e foi criado pela Carta.

2.2.1 A Assembleia Geral

A Assembleia Geral é órgão deliberativo da ONU, com representação de

⁸ Em 1992 ocorreu evento semelhante à expulsão, quando a AG se recusou a aceitar que a República Federativa da Iugoslávia assumisse a cadeira da República Federativa Socialista da Iugoslávia, obrigando-a a passar novamente pelo processo de admissão, sendo que a celeuma somente foi resolvida com a admissão do país, em 2000.

todos os Estados membros, cada qual respondendo por um voto. Tem como regra a maioria simples de votantes para deliberação a respeito de questões processuais, sendo necessária maioria qualificada de dois terços no que concerne às questões fundamentais, tais como as que envolvam a segurança, a paz e a admissão de novos Estados.

À AG incumbe a discussão e redação de resoluções acerca de quaisquer questões ou assuntos inseridos nas finalidades da Carta, conforme artigo 10, exceto as que estejam em efetiva discussão pelo CS. Ainda, o recebimento de relatórios anuais e especiais do CS e outros órgãos, a discussão e aprovação do orçamento onusiano, a eleição dos dez membros não permanentes do CS (E-10), a eleição dos membros do ECOSOC e do CT. Por fim, em conjunto com o CS, deve eleger os juízes da CIJ e, sob recomendação daquele, escolher o Secretário Geral.

Segundo Ricardo Seitenfus, “as prerrogativas da AG podem ser definidas da seguinte forma: extremamente amplas e escassamente eficientes”⁹. Isso porque suas resoluções têm caráter de meras recomendações, sem qualquer conteúdo coercitivo, ao contrário do que ocorre com as decisões emanadas pelo CS.

A AG reúne-se em sessões regulares anuais, ou por convocação do Secretário Geral, do Conselho de Segurança ou da maioria dos membros da ONU (art. 20). Em tais reuniões, em que pese a oposição de alguns dos membros, é comum o agrupamento de países por afinidades regionais ou ideológicas.

2.2.2 O Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança compõe-se por cinco membros permanentes – também chamados *permanent five* ou P-5: Estados Unidos, França, Reino Unido, China e Rússia – e dez membros eleitos pela Assembleia Geral – *elected ten*, ou E-10,

⁹ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*, p. 120.

com mandatos de dois anos, não permitida a reeleição imediata¹⁰. Suas principais atribuições encontram-se elencadas no artigo 24 da Carta das Nações Unidas:

Artigo 24

1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

Para tanto, o Conselho se encontra dotado de uma série de poderes, descritos nos quatro capítulos que a Carta lhe dedica, de tal forma a ser considerado o órgão de maior importância da ONU. Trata-se do único ente onusiano capaz de emitir resoluções a que estão coercitivamente obrigados os Estados membros.

Nos casos de *ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais*¹¹, incumbe ao CS recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados aos países envolvidos. Nos casos de *ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão*, suas prerrogativas são mais incisivas, incluindo a possibilidade de sanções econômicas e mesmo de intervenção militar¹².

Além disso, incumbe ao Conselho: recomendar novos membros para

¹⁰ Os atuais membros eleitos do CS são Congo, Peru, Catar, Eslováquia e Gana, com mandatos até 2007, e Bélgica, Indonésia, Itália, Panamá e África do Sul, com mandatos até 2008.

¹¹ A doutrina distingue quatro conceitos presentes na Carta: ruptura da paz, ato de agressão, ameaça à paz (*threat to the peace*) e risco à manutenção da paz (*endangerment of maintenance of peace*), em graus decrescentes (cf. MARQUES, Eduardo Lorenzetti. *Os Limites Jurídicos à Atuação do Conselho de Segurança da ONU*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 98).

¹² Dispõem os artigos 41 e 42 da Carta das Nações Unidas:

Art. 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Art. 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

ingresso na Organização, exercer as funções de tutela das Nações Unidas nas áreas estratégicas, recomendar o Secretário Geral para indicação pela AG e, juntamente com esta, eleger os juízes da Corte Internacional de Justiça.

Suas deliberações são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros sendo que, exceto quanto às questões meramente processuais, estes devem incluir os votos dos cinco membros permanentes que, com isso, têm um verdadeiro *poder de veto*.

2.2.3 O Secretariado

O Secretariado é o corpo administrativo da ONU, contando com cerca de 15 mil funcionários¹³, tendo à sua frente o Secretário Geral das Nações Unidas.

O Secretário Geral é indicado pela AG, sob recomendação do CS, para um mandato de cinco anos, permitida a recondução por igual prazo¹⁴. Segundo Eduardo Lorenzetti Marques, “o SG deve ser tanto um diplomata quanto um ativista, tão bom conciliador quanto provocador”¹⁵. Isso porque lhe incumbem diversas atribuições que refletem profundamente nos rumos da Organização: a representação da ONU, em sua relação tanto com os Estados membros quanto com o mundo exterior, a mediação e a conciliação de conflitos entre Estados e mesmo a possibilidade de provocar o CS para deliberação quanto a tema que julgue ameaçar a paz internacional.

Para o bom cumprimento de suas funções, procurou a Carta assegurar ao SG total autonomia em relação aos Estados membros, com disposição expressa neste sentido:

Artigo 100

¹³ Estimado pelo Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <<http://www.unicrio.org.br/>> Acesso em: 02 abr. 2007.

¹⁴ O atual Secretário Geral é o ex Secretário de Relações Exteriores sul-coreano Ban Ki-Moon, com mandato de 2007 a 2011.

¹⁵ MARQUES, Eduardo Lorenzetti. *Os limites Jurídicos à Atuação do Conselho de Segurança da ONU*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 98.

1. No desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização.
2. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções.

No entanto, não restam dúvidas de que sua plena atuação depende de um bom relacionamento com os membros permanentes do Conselho de Segurança. A este respeito basta citar que, no ano de 1997, o Secretário Geral egípcio Boutros Boutros-Ghali deixou de ser reconduzido por força do *poder de veto* utilizado pelos Estados Unidos.

2.2.4 O Conselho Econômico Social

O ECOSOC compõe-se de 54 membros, eleitos pela AG, com mandato de três anos. Cada membro dispõe de um voto, ocorrendo as deliberações pelo voto da maioria dos presentes e votantes.

A este órgão incumbem a realização de estudos e elaboração de relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, nos termos do capítulo X da Carta.

Além disso, estão sob sua coordenação e supervisão as chamadas *agências especializadas*, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), apenas para citar algumas.

2.2.5 O Conselho de Tutela

O Conselho de Tutela é o órgão da ONU responsável pela supervisão da administração dos países sob o Sistema Internacional de Tutela, devendo encaminhá-

los à possibilidade de autogoverno.

Pode-se dizer que o CT foi bem sucedido em sua missão, eis que os onze países que se encontravam sob sua supervisão quando da criação do órgão atingiram o autogoverno, seja na condição de estados independentes autônomos, seja por sua união a Estados adjacentes.

Com a consecução de sua meta precípua, o CT perdeu grande parte de sua relevância, remanescendo apenas cinco membros, os cinco permanentes do Conselho de Segurança, que se reúnem anualmente.

2.2.6 A Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judiciário da ONU. Encontra-se composta por quinze juízes de diferentes nacionalidades, eleitos pela AG e pelo CS para mandatos de nove anos, permitida a reeleição. A destituição destes somente é possível pela decisão unânime de seus pares.

Em que pese sua condição de órgão judiciário, as decisões da CIJ não atingem a todos os Estados membros, mas apenas àqueles que, mediante tratado ou declaração específica, submetem-se à sua jurisdição.

Atualmente, dos 192 Estados membros das Nações Unidas, apenas 65 se submetem à CIJ sendo que, dentre os cinco membros permanentes do CS, apenas o Reino Unido se inclui entre estes. França e Estados Unidos denunciaram suas declarações de submissão quando lhes sobreveio decisão contrária pela Corte¹⁶.

Embora conte com seus juízes em regime de dedicação integral e tenha

¹⁶ A decisão contrária à França determinou, em 1974, a pedido da Nova Zelândia, que aquele país se abstinhasse de realizar testes nucleares no Oceano Pacífico. No entanto, a decisão final do caso foi pela perda do objeto da demanda, uma vez que a França se comprometeu a deixar de realizar os testes. Já a decisão contrária aos Estados Unidos ocorreu em 1986 e imputou ao país uma série de responsabilidades pelo financiamento e treinamento da milícia paramilitar dos Contras, na Nicarágua, incluindo a responsabilização pela divulgação de material sobre tortura psicológica, contrário aos Direitos Humanos, e a atribuição de dever de reparação. O sumário do julgamento, a que se pode atribuir cunho pedagógico, encontra-se entre os anexos da presente obra.

competência para conhecer de vasta gama de temas no Direito Internacional, a Corte recebe pouca demanda, sendo-lhe submetidos, em média, pouco mais de dois casos por ano – de maio de 1947 a julho de 2007, um total de 136 casos.¹⁷

¹⁷ UNITED NATIONS. International Court of Justice. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/>> Acesso em 10 jul. 2007.

3 O PODER DE VETO

3.1 O VETO NO DIREITO CONSTITUCIONAL: NOÇÃO E ASPECTOS HISTÓRICOS

O Poder de Veto teve sua primeira manifestação na antiga civilização hitita¹⁸, em cerca de 2.000 a.C. Presente também no Direito Romano, do qual somos legatários, representava a decisão indiscutível por parte dos cônsules de rejeição a determinada deliberação legislativa.

Com o surgimento do Estado Moderno, incorporou-se de forma distinta: como possibilidade que se dá, via de regra ao chefe do Poder Executivo, de se recusar a sancionar lei aprovada pelo Legislativo, sendo raríssimos os casos em que existiu enquanto Poder absoluto, ou seja, insuscetível de deliberação em contrário.

Assim, classifica-se referido poder em: (1) *veto suspensivo, devolutivo ou superável* e (2) *veto absoluto ou insuperável*. No primeiro caso, a matéria vetada tem seus efeitos suspensos apenas até ulterior deliberação pelo órgão legislativo que poderá, apreciando as justificativas do veto, acatá-lo ou a ele se opor. Defende-se, inclusive, que “seu efeito não é suspender a entrada em vigor da lei, mas alongar o processo legislativo, obrigando à reapreciação pelo Congresso do projeto à luz dos motivos da recusa presidencial”¹⁹. Já o veto absoluto é figura similar à primitivamente aceita, gerando ineficácia absoluta da deliberação.

Entre os Estados republicanos, segundo Menelinck Carvalho Netto²⁰, existiram apenas dois casos de admissão do veto inderrogável, demonstrando sua

¹⁸ RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 194.

²⁰ CARVALHO NETTO, Menelinck. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 119.

excepcionalidade e vinculação a condições históricas e sociais muito peculiares: o da República da Albânia de 1925, logo transformada em monarquia por golpe de Estado em 1928, e o da República da Indonésia, que termina por instituir um Presidente vitalício.

Ainda no século XIX, formulou o constitucionalista francês Leon Duguit (1859-1928) a inexistência contemporânea da forma absoluta do veto, tendo se tornado instituto inadmissível. Tese idêntica foi esposada pelo brasileiro Carlos Maximiliano na década de 50²¹. Entre os estudos sobre o tema, não faltaram críticas ao sistema, conceituado, inclusive, como mecanismo que “consagra as ditaduras”²².

No Brasil, o poder de veto sempre foi admitido apenas na forma suspensiva, consagrada desde a Constituição de 1824. Mesmo durante a vigência da Emenda Constitucional 1/1969, quando a Carta Magna tomou contornos nitidamente antidemocráticos, com a centralização do poder nas mãos dos presidentes militares, a forma de veto adotada foi a suspensiva²³.

Atualmente, o instituto encontra-se contemplado no art. 66 da Constituição da República de 1988, sendo admissível a negativa de sanção presidencial nos casos de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. A matéria retorna para deliberação conjunta do Congresso Nacional, que poderá opor-se mediante voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

Diversos são os Estados que adotam sistemas semelhantes ao brasileiro, oscilando apenas o quorum necessário para oposição ao veto. Assim ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, Argentina, Chile e Bolívia, que exigem o voto de 2/3 (dois terços) dos parlamentares, bem como na França, Itália e México, onde se exige

²¹ MAXIMILIANO, A. Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Apud Ernesto Rodrigues, op. cit., p. 180.

²² CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1924. p. 209.

²³ No entanto, era permitido ao chefe do Executivo vetar inclusive palavras isoladas do texto aprovado pelo legislativo.

apenas nova deliberação, sem quorum qualificado.

Em se tratando de mecanismo que tem por objetivo alcançar equilíbrio no processo legislativo, em um sistema de contrapesos recíprocos, há ainda Estados que lançam mão de métodos alternativos em busca de uma solução justa e democrática para a utilização deste poder. Assim, a Constituição de Weimar estabeleceu a submissão do veto ao povo, mediante referendo²⁴. No Uruguai o veto total pode ser desconstituído por quorum de 3/5 (três quintos) dos parlamentares, enquanto o veto parcial necessita da oposição apenas da maioria (metade mais um).

Por fim, há Estados em que inexistente tal poder, entre os quais se podem citar Bélgica e Suécia. Também o Reino Unido, embora não tenha abolido expressamente tal instituto, o tem em desuso desde o ano de 1707.

3.2 O PODER DE VETO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Primeiramente, importa salientar que não há, no texto da Carta das Nações Unidas, qualquer menção à expressão *poder de veto*. Tampouco há necessidade de sanção das deliberações tomadas pelo CS, de tal sorte que se torna impossível identificar um poder de *negativa de sanção* no que pertine ao órgão, como ocorre no Direito Constitucional.

O que se denomina comumente de *poder de veto* no âmbito do Conselho é, em verdade, decorrência da interpretação dos efeitos que traz o artigo 27 da Carta, que dispõe sobre a forma de deliberação desse órgão, *verbis*:

Artigo 27

1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto.
2. As decisões do conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros.
3. **As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas**

²⁴ Conforme RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Direito Comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 40.

pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar. [Grifo meu]

Dessa forma, a oposição de qualquer dos membros permanentes impede a aprovação de resoluções na esfera do CS, independentemente da aprovação por todos os demais integrantes. Essa situação proporciona inevitável analogia com o instituto estudado no item 3.1, em sua forma absoluta²⁵.

Como limites ao uso do poder de veto, ficando dispensada a aquiescência dos membros permanentes, figuram os casos de deliberação sobre questões meramente procedimentais e aqueles em que, se tratando de utilização de meios de solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI e §3º do artigo 52), for parte membro permanente, hipótese na qual deverá se abster de votar. Ambos os limites são apreciados pelo próprio CS, o que lhe concede uma margem de atuação ainda maior.

Em que pese seja a função precípua do Conselho zelar pela manutenção da paz e da segurança internacionais, assistem-lhe uma série de poderes, alguns deles com menor vinculação a tal função. Ocorre que, nos termos do artigo 27, e dada a possibilidade de determinação do que sejam questões procedimentais pelo próprio CS, como mencionado, o poder de veto dos membros permanentes não se aplica apenas ao exercício de suas incumbências fundamentais – como as de elaborar programa de controle de armamentos, investigar casos de “risco à paz”, deliberar sobre a existência de ameaça à paz, propor alternativas de solução pacífica para conflitos e aplicar

²⁵ Mesmo a comparação da Carta de São Francisco a uma espécie de *Carta Constitucional Internacional* se afigura inelutável, ante seu caráter organizacional e principiológico. Neste sentido, menciona Thales de Castro que “O jurista norte-americano Ray August afirma (...) que a Organização serve como centro de um sistema constitucional internacional sob a égide do Estado de Direito” (CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 38)

sanções econômicas e militares²⁶ –, mas a todas as deliberações que lhe são atribuídas, inclusive as de instituir órgãos subsidiários, recomendar o SG, eleger juízes e implementar decisões da CIJ e recomendar a admissão, suspensão e expulsão de membros da ONU²⁷.

A análise da utilização do poder de veto pelos P-5 ao longo dos mais de sessenta anos da ONU demonstra que tal faculdade, mesmo no que tange aos referidos poderes colaterais do Conselho, é utilizada de forma abundante.

A indicação para admissão de novos membros, por exemplo, gerava polêmica durante o período da Guerra Fria. Estados Unidos e União Soviética se utilizavam do critério do artigo 4º da Carta, que exige que o país indicado seja “amante da paz”, para barrar, pelo veto, países adeptos de vertentes ideológicas opostas.

Esse procedimento causou atrofia no crescimento da Organização²⁸, somente superada em novembro de 1954, pelo chamado *Package Deal*, acordo pelo qual ingressaram, no ano seguinte, dezesseis novos membros, de orientações políticas diversas²⁹.

A atribuição de materializar as decisões da CIJ também ensejou a utilização

²⁶ Neste particular o poder do Conselho é de grande amplitude, podendo determinar bloqueios, embargos e intervenções militares. Neste último caso, a Carta concede ampla discricionariedade ao Conselho. O artigo 42 autoriza a utilização da “ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

²⁷ Eduardo Marques Lorenzetti classifica as atribuições do CS distinguindo a *competência interna*, que se refere a assuntos internos e administrativos da ONU, como a indicação do SG e a eleição dos Juízes da CIJ e *competência externa*, que se refere às atribuições desempenhadas no exercício de seu objetivo de manutenção da paz. (*Op. cit.*, pp. 172-173).

²⁸ A respeito, observe-se o gráfico de evolução do número de Estados Membros, entre os apêndices deste trabalho.

²⁹ O Package Deal foi considerado ilegal pelo parecer consultivo da CIJ de 1948, denominado *Competence of the General Assembly and Conditions for the Admission of a State to Membership in the UN*, o que não obistou sua eficácia, ante o caráter meramente recomendatório dessa espécie de pronunciamento da Corte. Os países admitidos foram Albânia, Áustria, Bulgária, Camboja, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Portugal, Romênia, Espanha e Sri Lanka.

do poder. Em 1986, a Corte decidiu caso contencioso entre Nicarágua e EUA, sucumbente este último. A proposta de implementação da decisão, apresentada ao CS, foi objeto de veto pelos estadunidenses³⁰.

Entre 1945 e 2004, o veto foi utilizado 257 vezes, sendo que a URSS/Rússia foi o país que mais se utilizou do poder, 122 vezes, seguida pelos EUA, que o utilizou 80 vezes.

Nos anos que sucederam o fim da União Soviética, entretanto, é possível observar que os Estados Unidos assumiram a liderança no uso da prerrogativa por vasta margem, sendo que, de 1990 a 2004, seus vetos representaram 68% do total, contra 19% da Rússia e 12% da República Popular da China³¹.

É de se observar ainda que, numericamente, houve uma redução no uso da objeção. Neste sentido, Thales Castro, referindo-se ao fim do conflito de “soma zero” que durante os anos da Guerra Fria imobilizou o Conselho, ressalta que “após seu momento de esterilização durante o período da Guerra Fria, o CSNU vai vivenciar uma drástica redução do uso do veto por parte dos P-5 (...), com preponderância unipolar hegemônica dos EUA”³².

Com sua posição de “superpotência solitária”, os Estados Unidos vêm se mostrando em condições de fabricar consensos junto ao Conselho, operacionalizados por reuniões prévias entre os países do chamado P-3 – que corresponde à posição ocidental dos membros permanentes, EUA, Reino Unido e França – e uma segunda rodada entre os P-5. Com frequência, somente após obtido o consenso a resolução é submetida à votação, o que justifica a média de consensos de 98,6% obtida pelo CS

³⁰ A decisão sepultou questão até então discutida, quanto à natureza procedimental ou não da atribuição em tela.

³¹ Entre os apêndices deste trabalho se encontram tabelas que demonstram a proporção de uso do veto pelos membros permanentes do CS, tanto no período total de existência da ONU quanto no período pós Guerra Fria referido.

³² CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 128

entre 1990-2004³³.

O recente exercício do veto por parte dos estadunidenses decorreu, em 90% dos casos, do apoio dado pelo país a Israel, mesmo em atos beligerantes condenados pela esmagadora maioria dos Estados membros da ONU.

De toda sorte, o veto nunca foi utilizado pelos membros permanentes em benefício dos princípios contemplados na Carta, mas no interesse da manutenção da correlação internacional de poderes, a *ordem mundial*, apresentada como legítima por ser fundada em processo pretensamente democrático.

Atualmente, a clara percepção do anacronismo e do desequilíbrio proporcionado pela fórmula de Yalta enseja discussões intensas quanto à necessidade de superação do modelo corrente, por meio de reforma ou, mais provavelmente, expansão do Conselho de Segurança. A própria posição dos EUA admite a necessidade de modificações estruturais no órgão coercitivo da ONU.

3.2.1 A Reforma do Conselho de Segurança

A estrutura atual do CSNU se encontra a tal ponto superada que, mesmo entre os membros permanentes, é consensual a necessidade de mudanças. O déficit de representatividade, aferido com base na (des)proporção entre membros do CS e o total de Estados membros, é cada vez maior, inspirando uma série de propostas de ampliação do órgão³⁴.

Primeiramente, é necessário distinguir entre *reforma* e *ampliação* do Conselho de Segurança. Nos dizeres do diplomata Georges Lamazière “reformular e

³³ Conforme dados apresentados por Thales Castro. A utilização do poder hegemônico, no sentido gramsciano do termo, que envolve a aquiescência dos liderados, também será determinante à obtenção do resultado. O assunto será abordado em maior profundidade no capítulo 3 deste trabalho.

³⁴ É de se ressaltar que, após o aumento vertiginoso de Estados membros da ONU – como demonstra o já mencionado gráfico constante dos apêndices deste trabalho – há uma tendência de estabilização no crescimento da Organização, dada a adesão da quase totalidade dos Estados existentes.

expandir não significam tendências semelhantes ou convergentes”³⁵. As propostas de expansão envolvem apenas os anseios de visibilidade das novas potências regionais do cenário internacional.

E é essa a configuração da maior parte das propostas hoje discutidas quanto ao tema. Tratam de mera ampliação do CS, com a criação de novas vagas rotativas e permanentes. Tais propostas não cogitam qualquer mudança definitiva com relação à fórmula de Yalta, o anacronismo do veto insuperável e o conseqüente desequilíbrio de poder.

De outro lado, as propostas de efetiva reforma do Conselho, envolvendo uma maior adequação das decisões à principiologia presente na Carta de São Francisco, têm conteúdo idealista de difícil materialização. Sua contraposição à realidade do CS de deliberada desequiparação em benefício da manutenção da ordem mundial vigente não obsta, no entanto, a qualidade da produção teórica em tal sentido, como se verá adiante.

De toda sorte, as mudanças no CS, sejam de ampliação ou reforma, dependem de alteração da Carta. O procedimento necessário, descrito pelo artigo 109, exige amplo grau de consenso entre os Estados membros.

O primeiro passo é a convocação de Conferência Geral, com o objetivo específico de discutir o tema, que deve ser proposta por 2/3 (dois terços) dos Estados membros, incluídos nove membros – permanentes ou não – do Conselho de Segurança.

Reunida a Conferência, para aprovar as mudanças propostas é exigida a votação favorável de 2/3 (dois terços) dos membros, incluídos os P-5. Assim, o poder de veto dos membros permanentes é admitido não somente no âmbito do CS, mas também na instância de reforma da Carta da ONU.

³⁵ LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 206.

Quanto à factibilidade do preenchimento dos requisitos, importa recordar a reforma da Carta ocorrida em 1965, pertinente à inclusão de quatro novos membros rotativos ao Conselho – que, de E-6, passaram a E-10. Embora o número de países membros tenha aumentado significativamente no período, a percepção da baixa representatividade do órgão é comum a toda a comunidade internacional, o que indica a possibilidade de um consenso, desde que discutido com persistência.

Com o fim do período de bipolaridade que impedia o Conselho de tomar mesmo as decisões mais simples de sua alçada, abriu-se a discussão de intensidade progressiva acerca do tema. Em 1992, em seu documento intitulado *Uma Agenda Para a Paz*, o Secretário-Geral egípcio Boutros Boutros-Ghali, referindo-se ao engessamento do passado próximo, indicou a possibilidade e necessidade de superação do modelo corrente: “*Never again must the Security Council lose the collegiality that is essential to its proper functioning, an attribute that it has gained after such trial. A genuine sense of consensus deriving from shared interests must govern its work, not the threat of the veto or the power of any group of nations.*”³⁶.

Em dezembro do mesmo ano, a Assembléia Geral adota a Resolução 48/26, indicando inspiração nos princípios da Carta de São Francisco, intitulada *Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of The Security Council*. A resolução cria um grupo permanente para realizar estudos quanto ao aumento do número de membros do CS.

Cinco anos mais tarde, o presidente da Assembléia Geral das Nações Unidas, Embaixador Razali Ismail, da Malásia, idealiza uma proposta efetiva de mudança do CS. O Plano Razali aponta a necessidade de maior representação regional no CSNU, reequilibrando a correlação de forças.

O Plano prevê a expansão do CS para 24 membros, com 5 novos membros permanentes e 4 novos membros não permanentes. Quanto ao instituto do veto, prevê

³⁶ BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda For Peace*. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso em 10 abr. 2007.

que os novos permanentes não terão o poder, e *recomenda* que os P-5 o utilizem somente nos casos de resoluções tomadas nos termos do Capítulo VII da Carta.

O projeto, no entanto, como frisa Thales Castro, “não levou em consideração o ‘jogo do poder internacional’ e a relação de interesses entre os P-5”³⁷. Assim, mesmo aprovado como Resolução da Assembleia Geral, não se demonstrou apto a produzir efeitos maiores práticos, aproveitando-se apenas como subsídio para a elaboração de novas propostas.

Contemporaneamente ao Plano, é possível perceber o crescente interesse do Brasil no assunto. Em 1996, sob o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o documento do Ministério de Relações Exteriores intitulado *Política de Defesa Nacional* menciona a necessidade de aumento da participação e importância do Brasil no contexto da Segurança Internacional.

Durante seu segundo mandato, os esforços brasileiros para figurar como membro permanente do Conselho ficaram ainda mais claros. As pressões dos Estados Unidos para que o Brasil assinasse e ratificasse o TNP (Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares), bem como o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares de 1996, e convertesse seus Ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) em um único Ministério da Defesa, sob direção de um civil, foram prontamente atendidas, sem que isso tenha implicado qualquer perspectiva próxima de conquista da vaga permanente³⁸.

Em 2004, o painel “A More Secure World”³⁹, notadamente inspirado pelo Plano Razali, voltou a trazer propostas de ampliação ao CSNU. O painel apresenta dois modelos, A e B. O primeiro propõe o acréscimo de 6 novos assentos permanentes

³⁷ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 203.

³⁸ O exemplo é apontado por Thales Castro. _____. *A ONU, o Conselho de Segurança e o Brasil: convergências, assimetrias e dilemas*. Jus Navigandi: Teresina, ano 9, n. 640, 9 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6538>> Acesso em 02 fev. 2007.

³⁹ O conteúdo integral pode ser acessado em <<http://www.un.org/secureworld/>>.

e 3 temporários, totalizando 24 membros. A segunda proposta envolve a inclusão de 8 assentos com 4 anos de duração, admitida a reeleição, e 1 novo assento para mandato de 2 anos, não renovável, na sistemática atual dos membros eleitos.

O painel, convocado pelo SG Kofi Annan, e que se reuniu de 2003 a 2005, sofreu forte influência do chamado grupo de países chamado de G-4, composto por Brasil, Japão, Alemanha e Índia, autocandidatos às novas cadeiras permanentes.

Não por acaso se estabelecem como critérios à escolha dos novos membros, além do geográfico, a contribuição com o orçamento da ONU e a possibilidade de contribuição militar: Japão, Alemanha e Brasil são os maiores contribuintes de seus continentes, e a Índia se encontra em posição de predominância bélica na Ásia, sendo potência nuclear de fato.

Em defesa do projeto nacional e de sua viabilidade, o diplomata brasileiro Antonio de Aguiar Patriota recorda que o Brasil, juntamente com o Japão, é o membro não permanente com maior número de participações no Conselho de Segurança. Argumenta, ainda, que “O fato de o Brasil se haver situado em anos recentes entre os dez maiores contribuintes de tropas para operações de paz e ser lembrado por observadores independentes como possível membro permanente em um Conselho de Segurança ampliado apenas reforçam um perfil de credibilidade na esfera de atuação do CSNU”⁴⁰.

Thales Castro, por outro lado, é menos otimista quanto à real possibilidade de integração do Brasil ao grupo de elite do CS: “O Japão e a Alemanha, por exemplo, há uma década vêm sendo o segundo e o terceiro maiores contribuintes para o orçamento regular da ONU e preservam uma plataforma político-diplomática à vaga

⁴⁰ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 190.

permanente do CSNU bem mais coesa e alinhada com os EUA”⁴¹.

De fato, em finais de 2005, os EUA manifestaram seu apoio à reforma do Conselho com a inclusão de apenas um ou dois novos membros permanentes, nominadamente entre eles o Japão, o que ocasionou o abandono da coalizão G-4 por parte da ilha. A posição estadunidense foi confirmada em pronunciamento do sub-secretário de Estado para Assuntos Políticos, Nicholas Burns, que afirmou ainda o apoio do país à inclusão de outros dois ou três assentos não-permanentes⁴². A inclusão do Japão, no entanto, é provável alvo de objeção por parte da China, inviabilizando o projeto.

O livro publicado em 2007 pelo Ministério das Relações Exteriores “Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003 – 2006)” demonstra que o atual mandatário brasileiro mantém como prioridade a disputa pelo assento permanente no CS, caminhando no mesmo sentido de seu predecessor. O tema ocupa posição de destaque na pauta de compromissos internacionais da presidência, sendo citado mais de dez vezes ao longo do corte cronológico de quatro anos.

A obra apresenta informações como a de que “o Reino Unido declara apoiar a entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas”⁴³, em 2003, e que o Secretário de Estado dos EUA Colin Powell, em visita ao Brasil em outubro de 2004, afirma que o país é “sólido candidato” ao Conselho de Segurança da ONU⁴⁴. O livro menciona, ainda, o apoio da França e Reino Unido à candidatura brasileira a um assento permanente no órgão, em junho de 2006. Quanto

⁴¹ CASTRO, Thales. *A ONU, o Conselho de Segurança e o Brasil: convergências, assimetrias e dilemas*. Jus Navigandi: Teresina, ano 9, n. 640, 9 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6538>>. Acesso em 02 fev. 2007.

⁴² U.S. DEPARTMENT OF STATE. *On-the-Record Briefing on UN Reform*. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/us/rm/2005/48186.htm>> Acesso em 10 abr. 2007.

⁴³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003 – 2006)*. Brasília: FUNAG, 2007. p. 33.

⁴⁴ *Idem*, p. 73.

ao G-4, a última referência feita data de novembro de 2005.

Além das já apresentadas opções expansionistas do Conselho de Segurança é possível indicar, como opção de verdadeira *reforma* ao órgão, a proposta apresentada por Eduardo Lorenzetti Marques em sua obra sobre o tema.

Trata-se da opção de erigir a Corte Internacional de Justiça à condição de algo semelhante a uma Corte Constitucional, apta a efetuar o controle de constitucionalidade das decisões emanadas pelo CS. Pelo sistema atual da Carta de São Francisco, não se admite o procedimento, sendo que, historicamente, a CIJ somente se posicionou sobre resoluções do Conselho em caráter incidental e sem repercussões significativas.

Como órgão judicial máximo da ONU, e com nítido subaproveitamento⁴⁵, a Corte tem condições técnicas de exercer essa nova função. Para tanto, seria necessária a alteração da Carta, com a previsão da possibilidade de figurarem a própria Organização das Nações Unidas e seus órgãos subsidiários no pólo passivo de demandas contenciosas submetidas à Corte. A proposta teria por fim evitar a constante violação dos próprios princípios e normas da Carta e do Direito Internacional pelo CS.

Em que pese o próprio autor admita algo de utópico em sua proposta, é de se observar o que a possibilidade foi cogitada, inclusive, pelo ex-Presidente da Corte, Sir Robert Jennings, em discurso perante a Assembléia Geral: “in the case of United Nations these issues can be both fundamental and of the greatest practical importance: the legal relationship between political and legal appreciation, between the Security Council and the Court, and **when to what extent the Court might or should have powers of judicial review of administrative action or of political decision.**”⁴⁶ [grifo meu].

⁴⁵ A respeito do subaproveitamento da Corte Internacional de Justiça foram tecidos comentários ao longo do item 2.2.6 deste trabalho.

⁴⁶ Conforme PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 195.

A análise das condições atuais para efetivação da reforma do Conselho de Segurança vem sendo realizada por Comissão nomeada especificamente nesse intuito pelo Presidente da Assembléia Geral. Em relatório apresentado em abril de 2007, aponta-se a alta rejeição ao poder de veto nos moldes atuais, bem como o anseio de que a reforma abranja algum tipo de restrição ao seu exercício:

In terms of restricting the veto, suggestions included limiting the instances where it can be used (e.g. to exclude instances such as genocide, war crimes, crimes against humanity), establishing criteria for when and in which situations the veto can be used, formalising explanations for the use of veto, limiting the scope of application of the veto (either restricting it to Chapter VII decisions or disallowing its use in Chapter VI decisions), restricting its use to only vital issues, barring the veto where a permanent member is a party to a conflict, changing its weight (e.g. requiring two negative votes to reject a draft resolution), overruling it, and placing a cap on the total number of negative votes that can be cast by a permanent member⁴⁷.

O mesmo relatório, no entanto, adverte que a maioria dos membros permanentes condicionou a aceitação da extensão e de outras reformas do Conselho à preservação da essência de seu poder de veto. A tal respeito, suas propostas seriam de mero comprometimento voluntário ou acordo oral entre os membros permanentes.

Relatório apresentado no âmbito da mesma comissão em junho de 2007 constatou, ainda, que a plena efetivação das propostas de grupos como o G-4, Unidos pelo Consenso e o Grupo Africano é altamente improvável⁴⁸.

⁴⁷ UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. *Report of the Facilitators on the consultations regarding the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council*. Nova Iorque, 19 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf>> Acesso em 15 ago. 2007.

⁴⁸ UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. *Report to the General Assembly on the Consultations Regarding "The Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council"*. Nova Iorque, 26 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/61/letters/SCR-Report-26June07.pdf>> Acesso em 15 ago. 2007.

De toda sorte, os esforços se concentram progressivamente na ONU a fim de alcançar um consenso capaz de trazer um Conselho de Segurança dotado de maior legitimidade e representatividade. E, em que pese a clara percepção da comunidade internacional quanto à ilegitimidade do veto insuperável, sua extinção não se apresenta, de imediato, plausível. Como lembra Patriota: “Os EUA detêm a chave do enigma da ampliação do Conselho de Segurança. Se hoje não parece mais politicamente viável uma ampliação que só promova Alemanha e Japão à condição de membro permanente, tampouco se pode afirmar que assentos permanentes individuais para países em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia estão sendo seriamente contemplados por Washington”⁴⁹.

Certo é que, seja como ampliação, seja como reforma, alguma mudança no âmbito do CS se aproxima. Isso porque sua demora poderá acarretar, inclusive, em perda de credibilidade do órgão de maior poder efetivo da ONU, o que certamente não está entre os objetivos das potências mundiais que detêm assentos permanentes no Conselho.

⁴⁹ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 198.

4 IDEOLOGIA, HEGEMONIA E O PODER DECISÓRIO

Ao se tratar do tema ideologia, há que se ter em mente, de início, que existem diversas concepções perfeitamente aceitáveis para o vocábulo. Nos dizeres de Terry Eagleton, em sua obra sobre o tema, “ninguém propôs ainda uma definição única e adequada de ideologia, [...] porque o termo tem toda uma série de significados convenientes, nem todos compatíveis entre si.”⁵⁰ Dessa forma, menciona que tanto se pode lhe atribuir o sentido de “comunicação sistematicamente distorcida” quanto de “processo de produção de significados, signos e valores na vida social” ou “formas de pensamento motivadas por interesses sociais”, entre várias outras definições. Com relação ao tema aqui abordado, esta última nos parece mais apropriada.

Pertinente, ainda, a definição trazida por Ricardo Seitenfus, em obra no contexto específico das organizações internacionais: “A ideologia é uma concepção do intelecto que elabora uma teoria da situação segundo seus interesses, valores e atitudes. Podemos classificá-la como explícita ou implícita; como redutora ou não; como fachada desprovida de força ou servir de motor dos processos decisoriais”⁵¹.

Assim, importa indagar em que medida a ideologia interfere no processo decisório da ONU. Citando estudo publicado em 1973 (COX e JACOBSON, *The anatomy of influence*), Seitenfus procura identificar a rede de indivíduos e entes aptos a conformar esse processo:

“os intervenientes nos processos decisórios também foram identificados em sete grupos: os representantes dos governos; representantes das associações privadas nacionais e internacionais; chefes do secretariado das organizações; altos funcionários e outros componentes da burocracia de cada organização; indivíduos que desempenham um papel, oficial ou oficioso, de conselheiros; representantes de outras organizações internacionais e os meios de comunicação.

⁵⁰ EAGLETON, Terry. *Ideologia: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP e Boitempo, 1997. p. 15.

⁵¹ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 43.

O nível de influência destes atores é diferenciado, segundo a organização e o tema a ser tratado. O grupo dos quatro primeiros é constantemente ativo enquanto os seguintes apresentam um nível de influência parcial e pontual. Contudo, os meios de comunicação apresentam escasso interesse e não exercem praticamente nenhuma influência.”⁵²

Dois dos intervenientes apontados, em especial, serão objeto de nossa reflexão: os representantes de governos e os meios de comunicação.

Quanto à preponderância dos representantes de governos, não se vislumbram argumentos contrários. A ONU não tem entre seus objetivos a supra-estatalidade, podendo inclusive ser classificada estatocêntrica, como demonstra a inadmissão do Vaticano na condição de Estado membro e o sistema de acesso à CIJ. Com frequência é possível identificar a vontade da Organização como sendo a vontade de seus membros mais influentes – os P-5 e, em especial, os EUA.

Exemplo disso é o progressivo alargamento pelo qual passou o conceito de ameaça à paz após o fim da Guerra Fria, possibilitando a atuação do Conselho de Segurança em casos de terrorismo e violação a direitos humanos – e aí se criou a possibilidade de uma intervenção humanitária forçada, por autorização do CS⁵³.

Caso sintomático ocorreu em 1991, envolvendo o acidente aéreo da *PanAm*, em território escocês, provocado por atentado terrorista. O atentado foi atribuído a dois cidadãos da Líbia, sendo sua extradição requisitada pelos EUA e Reino Unido. A Líbia recusou o pleito anglo-americano, o que foi considerado suficiente para a caracterização de ameaça à paz, determinando o CS a aplicação de sanções econômicas contra o país. Situação bastante semelhante sofreu o Afeganistão, recebendo sanções econômicas e diplomáticas porque estaria colaborando com o terrorismo, por recusar extradições.

⁵² SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 48.

⁵³ Segundo o diplomata brasileiro Antônio de Aguiar Patriota, “a ideologia por trás da ampliação do leque de ameaças à paz para nelas incluir os campos humanitário, ambiental, dos direitos humanos estava particularmente associada à militância de atores não governamentais nos países mais desenvolvidos e sua maior ou menor influência sobre seus respectivos governos” (*op. cit.*, pp. 51-52)

No particular, importante lembrar que, no Brasil, tal pedido de extradição também traria problemas insolúveis: o brasileiro nato não pode ser extraditado, por força do que dispõe o artigo 5º, inciso LI da Constituição da República⁵⁴. Mais que isso, sequer mediante Emenda Constitucional a hipótese seria plausível: trata-se de cláusula pétrea, a teor do que estatui o artigo 60, § 4º, inciso IV⁵⁵.

A interferência dos cinco membros permanentes na conformação ideológica das decisões da ONU é perceptível, ainda que em diferentes medidas:

“França e Reino Unido compõem, com os Estados Unidos, o núcleo ocidental que tem dominado politicamente a ação do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria, o chamado P-3. Enquanto os Estados Unidos se distinguem por sua supremacia incontestada no plano militar, a China é a potência em ascensão e a Federação Russa a ex-superpotência que redimensiona em termos regionais suas ambições, os assentos permanentes de França e Reino Unido lhe permitem exercer no Conselho uma liderança diplomática em nome da Europa que caberia logicamente à Alemanha reunificada”⁵⁶.

Ainda com base na análise dos intervenientes no processo decisório apresentada por Seitenfus, é necessário observar uma considerável mudança no que tange ao papel dos meios de comunicação, apontados pelo estudo como de “escasso interesse” e não exercendo “praticamente nenhuma influência”.

Certo é que, desde 1973, ano em que se elaborou o estudo que fundamenta a apresentação em apreço, uma das muitas mudanças no contexto das relações

⁵⁴ Art. 5º. (...)

LI – nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei.

⁵⁵ Art. 60. (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...)
IV – os direitos e garantias individuais.

⁵⁶ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 183.

internacionais foi exatamente esta: o aumento da capacidade de interferência da mídia. A mudança já vem sendo percebida por parte da doutrina. Segundo Lamazière, “na ordem internacional, se poderia mencionar [como meios de hegemonia], *inter alia*, os meios de comunicação de massa de alcance global, com ênfase em periódicos como *Time*, *Newsweek*, *The Economist* e, sobretudo, o fenômeno *CNN*”⁵⁷.

A influência dos meios de comunicação se dá de forma mais incisiva precisamente por meio da formação de opinião pública. Se é certo que não lhes é dada a participação direta, observa-se sua força na conformação das decisões daqueles que têm o poder de voto: os Estados, por meio de seus governantes, atentos à opinião do eleitorado. Conforme percebe Thales Castro, o fenômeno tem repercussão inclusive no Conselho de segurança. Segundo o autor “a atenção da mídia e as pressões da opinião pública tiveram cada vez mais influência na política e no processo decisório do CSNU”⁵⁸.

Em especial, diga-se que o papel da mídia é central à manutenção da hegemonia ideológica vigente. As correlações de força no âmbito internacional encontram elementos no plano das idéias, e daí a importância da ideologia ao se tratar de mecanismos decisórios na ONU. O trecho a seguir, referindo-se ao estudo da ideologia, acaba involuntariamente por oferecer uma interessante visão do atual panorama das relações internacionais, sendo também elucidativo quanto ao papel exercido pelos meios de comunicação:

“‘Estudar ideologia’, escreve John B. Thompson, ‘é estudar os modos pelos quais o significado (ou a significação) contribui para manter as relações de dominação’. Essa é, provavelmente, a única definição de ideologia mais amplamente aceita, e o processo de legitimação pareceria envolver pelo menos seis estratégias diferentes. Um poder dominante

⁵⁷ LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998. p. 40.

⁵⁸ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 210.

pode legitimar-se promovendo crenças e valores compatíveis com ele; naturalizando e universalizando tais crenças de modo a torná-las óbvias e aparentemente inevitáveis; denegrindo idéias que possam desafiá-lo; excluindo formas rivais de pensamento, mediante talvez alguma lógica não declarada mas sistemática; e obscurecendo a realidade social de modo a favorecê-lo. Tal ‘mistificação’, como é comumente conhecida, com frequência assume a forma de camuflagem ou repressão dos conflitos sociais, da qual se origina o conceito de ideologia como uma resolução imaginária das contradições reais. Em qualquer formação ideológica genuína, todas as seis estratégias podem estabelecer entre si interações complexas.”⁵⁹

Não seria difícil imaginar um exemplo claro do uso de cada estratégia elencada acima pela superpotência hegemônica em sua relação com os demais membros da comunidade internacional. A ideologia do *American Way of Life* e da virtude e altruísmo que pretensamente motivam todos os atos – especialmente os beligerantes – dos Estados Unidos se dissemina por meio de livros, filmes, músicas e, inclusive, agências de notícias.

Quanto ao sentido de hegemonia, é necessário um parêntese para fixar o assunto do qual se trata. Conforme Luciano Gruppi, “o termo hegemonia deriva do grego *egherstai*, que significa ‘conduzir’, ‘ser guia’, ‘ser líder’ (...). Na época das guerras do Peloponeso, falou-se de cidade hegemônica para indicar a cidade que dirigia a aliança das cidades gregas em luta entre si”⁶⁰.

Georges Lamazière apresenta dois conceitos úteis ao presente estudo: (1) “superioridade efetiva em recursos de poder militar e/ou econômico; conceito prevalecente na academia norte-americana” e (2) “Capacidade de gerar consentimento dos liderados”⁶¹. Este último conceito se aproxima do uso dado ao termo por Gramsci,

⁵⁹ EAGLETON, Terry. *Ideologia: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP e Boitempo, 1997. p. 19.

⁶⁰ GRUPPI, Luciano. *Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978. p. 1

⁶¹ LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998. p. 28.

teórico que se debruçou sobre o tema da hegemonia mais que qualquer outro. Para o marxista italiano, mais que simples superioridade de força bélica ou material, “a hegemonia é concebida como direção e domínio e, portanto, como conquista, através da persuasão, de consenso, mas também como força para reprimir as classes adversárias”⁶².

É com esta conformação que se visualiza claramente a utilização de todo o aparato comunicacional para a disseminação da ideologia estadunidense. A propaganda ideológica atinge cada país do globo, procurando transmitir a imagem de uma nação heróica, benevolente e interessada no bem-estar de cada ser humano, agindo com total legitimidade como “polícia do mundo”⁶³. Ou seja, uma nação hegemônica.

À disposição desse objetivo, além de ter a cultura mais influente do mundo atual, especialmente no campo da cinematografia, a superpotência tem a mídia. Note-se que as grandes redes de notícias daquele país compartilham plenamente desta ideologia.

As imagens transmitidas ao mundo na Guerra do Golfo de 1991, mostrando ataques por armas de “precisão cirúrgica”, por meio das quais não haveria civis mortos, são sintomáticas a este respeito⁶⁴. Da mesma forma, no atual conflito que se desenrola no Iraque, a mídia estadunidense demonstra nítida parcialidade, chegando a submeter todo o material produzido sobre a guerra aos chefes de regimentos militares norte-americanos. Mesmo as áreas em que a presença de jornalistas é permitida são delimitadas pelo Exército, contando tais regras com ampla adesão das maiores

⁶² GRUPPI, Luciano. *Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978. p. 58.

⁶³ Segundo Max Weber, a dominação depende da crença, por parte dos dominados, na legitimidade do poder dos dominantes. Dentre os três tipos de dominação que indica – de caráter racional, tradicional e carismático – o último se aproxima da imagem propalada pelos Estados Unidos: uma liderança baseada na veneração pelos dominados das características de heroísmo do dominante.

⁶⁴ A então chamada “guerra sem sangue” causou a morte de cerca de 150 mil pessoas.

corporações de notícias.

É de se ressaltar que os fatos apresentados não se limitam a influenciar a opinião pública do próprio país. A maior parte dos Estados membros da ONU, em especial aqueles de menor desenvolvimento econômico, têm sua grande mídia vinculada às agências de notícias dos Estados Unidos e Europa, pela compra e retransmissão no que concerne às notícias internacionais. Assim ocorre, inclusive, no Brasil. Segundo o jornalista José Arbex Jr., “Por não manter os seus próprios correspondentes na região, os meios brasileiros são obrigados a trabalhar, quase que exclusivamente, com os materiais enviados pelas agências, pela CNN e com os textos escritos por articulistas e ‘especialistas’ que escrevem para os grandes jornais dos Estados Unidos e Europa”⁶⁵. Não é por acaso que muitas notícias relevantes acerca da violação de direitos humanos na guerra atual chegaram ao país por agências de notícias “menores”, independentes, inclusive pela *Internet*⁶⁶.

O trabalho destas agências de notícias que buscam informações independentes e a facilidade de circulação de notícias pela rede mundial de computadores fazem parte de um complexo de elementos que vem abalando a hegemonia ideológica dos Estados Unidos⁶⁷.

É exatamente a mudança no plano cultural que vem ocasionando uma perceptível rejeição internacional à Doutrina Bush e mesmo ao domínio – até então reputado legítimo – dos Estados Unidos e de suas corporações, sendo certo que isto

⁶⁵ ARBEX Jr., José. *O jornalismo canalha. A promíscua relação entre a mídia e o poder*. São Paulo: Editora Casa Amarela, 2003. p. 12.

⁶⁶ Em 2007 foi recebido o credenciamento do primeiro *blog* como órgão de imprensa junto à ONU.

⁶⁷ Considerem-se, também, neste sentido, os avanços de países como Brasil, Argentina, China, entre tantos outros, que vêm produzindo seus próprios filmes com grande qualidade. No Brasil, em 2005 foram produzidos 70 filmes para cinema, contra 13 em 1994. No mesmo período, o público em salas de cinema para filmes nacionais aumentou de 3.123.508 para 11.376.809 (conforme dados obtidos no sítio da Agência Nacional de Cinema. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br>>).

reflete no âmbito decisório da Organização das Nações Unidas⁶⁸.

Medidas impopulares promovidas pela nação hegemônica vêm sendo progressivamente rechaçadas nas deliberações da ONU. Em 1991, a Guerra do Golfo foi expressamente autorizada pelo CSNU, por meio da Resolução 678. Em 2003, Espanha, Estados Unidos e Reino Unido apresentaram proposta de resolução que autorizaria o uso de força nas inspeções de armas no Iraque. Ao se cogitar a elaboração de Resolução autorizadora da atual guerra, em reunião prévia do P-5, a França declarou sua intenção de vetar qualquer projeto neste sentido⁶⁹.

A Lei Helms-Burton, que impõe um severo embargo econômico por parte dos Estados Unidos à ilha de Cuba, também sofre aberta oposição na ONU. Desde 1992, todos os anos é votada resolução pela AG no intuito de condenar as sanções, que acarretam a precarização da vida de todo cidadão cubano. As 15 resoluções aprovadas desde então tiveram os votos favoráveis dos demais membros permanentes do CS, sendo que o número máximo de votos contrários alcançado foi de 4 – contra 88 favoráveis –, no ano de 1993.

Enquanto isso, o Conselho de Segurança, órgão de poder decisório real da ONU, passa a se concentrar na “guerra ao terror”, sob os auspícios da hegemonia

⁶⁸ A jornalista canadense Naomi Klein, em livro de grande repercussão mundial (KLEIN, Naomi. *Sem Logo. A Tirania das Marcas em um Planeta Vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002), apresenta um relato amplo de movimentos de resistência internacional a grandes corporações dos Estados Unidos que têm forte vínculo com a ideologia do *American Way of Life*, tais como McDonalds, Nike e Shell.

⁶⁹ Em 20/03/2003, EUA e Reino Unido enviam comunicados ao Presidente do CS, informando a utilização de força, alegando legítima defesa prévia e, em especial, que o descumprimento da resolução que permitiu o cessar fogo em 1991 (687) teria trazido à vigência a resolução que autorizou o uso de força em 1990 (678). Ou seja, teria ocorrido a repristinação. A ilegalidade da invasão é notória, conforme defendem Thales Castro (2007) e Eduardo Lorenzetti Marques (2005). Passou igualmente à margem da ONU o processo de julgamento que levou o presidente Saddam Hussein à morte por enforcamento, pelos crimes perpetrados durante seu governo. O procedimento careceu de legalidade e legitimidade, realizado pela criação de um Tribunal de exceção, procedimento inadmissível repudiado, inclusive, por nossa Constituição de 1988. O Tribunal Penal Internacional, fundado em julho de 2002, poderia incumbir-se da tarefa, o que por seguro evitaria a barbárie perpetrada, com a execução que ocorreu em meio a ofensas proferidas em alto volume.

estadunidense e sem grandes preocupações com a crescente rejeição ao sistema de Yalta entre os Estados membros e às medidas beligerantes da aliança anglo-americana. As recentes ações do CS parecem trazer maior clareza à percepção de disparidade dos órgãos onusianos, à vista de que muitas das resoluções aprovadas buscam apenas legitimar a prática de atos contrários à Carta de São Francisco.

Conforme Thales Castro, a nova agenda “expôs, factualmente, não somente a liderança hegemônica dos EUA, mas também mostrou que o CSNU não estava direta e necessariamente atrelado à paz e à segurança internacionais; o CSNU é, portanto, um órgão de **preservação e até ampliação dos interesses hegemônicos dos P-5** na preservação conservadora do *status quo* da ordem mundial.”⁷⁰ [grifo meu]

Com o aumento do abismo entre as pretensões materializadas nas resoluções da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, a sustentação do mecanismo de Yalta se torna cada vez mais questionável. Os membros permanentes deixam de representar uma liderança legítima, pretensamente exercida em benefício dos liderados, expondo o anacronismo do instituto do veto absoluto.

A dificuldade de exercício pleno da hegemonia por qualquer país no mundo atual é indicada pela doutrina majoritária. Neste sentido, defende Georges Lamazière: “nossa análise, entretanto, recusa igualmente qualquer interpretação exagerada da capacidade de qualquer potência hegemônica recente exercer sua hegemonia”⁷¹. Thales Castro se posiciona no mesmo sentido, especificamente com relação aos Estados Unidos:

“A única superpotência atual vive os dilemas e os desafios de todo grande império em

⁷⁰ CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 231.

⁷¹ LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998. p. 29.

meio à sua dependência energética (combustíveis fósseis) e as crescentes tendências contrariedades [sic] à sua trajetória hegemônica. A falta de apoio dos países periféricos, a autonomização da Europa dos 25 na zona do Euro e o terrorismo anti-hegemônico trazem graves problemas e elevados custos para a manutenção da ordem unipolar.”⁷²

Considerando a vastidão do estudo de Antonio Gramsci sobre hegemonia, e sua possível aplicação à situação delineada, é necessário analisar sua teoria com relação ao que denomina “crise de hegemonia”.

Segundo o autor, “Se a classe dominante perdeu o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, porém unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isso significa precisamente que as grandes massas se separaram das ideologias tradicionais, que não crêem mais no que antes criam, etc. A crise consiste precisamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer.”⁷³

Em curto prazo seria possível a manutenção de um poder dominante pelo simples uso da força sem consenso, mas, em médio prazo, a potência hegemônica precisaria restabelecer seu domínio no plano ideológico, sob pena de perder completamente sua hegemonia, pela composição e fortalecimento dos interesses dos dominados.

Tal mudança de paradigma somente poderia ser evitada por meio de uma “revolução passiva”. Esta consistiria na situação em que a classe dominante faz concessões a reivindicações pontuais da classe dominada o que, somado ao uso da repressão, torna possível a manutenção do poder e o retorno à condição hegemônica.

A crescente contestação popular e institucional à hegemonia dos Estados Unidos encontra uma de suas faces nas reivindicações por mudanças no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A manutenção do sistema atual,

⁷² CASTRO, Thales Cavalcanti. *Ilusões e fracassos da reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 953, 11 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7950>>. Acesso em: 05 fev. 2007

⁷³ GRAMSCI, Antonio. *Quaderni*, p. 301. *Apud* COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um Estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 154.

adotado pela fórmula de Yalta, pode vir a trazer prejuízo à própria organização.

Contudo, o interesse internacional na manutenção de uma Organização de Estados verdadeiramente universal, como ocorre hoje com a ONU, faz com que se busquem reformas, sendo improvável a extinção da Organização. A materialização de tais reformas, entretanto, dependerá da disposição dos membros permanentes do CS em alcançar consenso e fazer concessões às reivindicações dos demais 187 membros.

5 CONCLUSÃO

O instituto jurídico do veto enquanto poder absoluto, insuscetível de deliberação em contrário, encontra-se completamente abandonado pelo Direito Constitucional moderno, sendo rechaçado pela doutrina jurídica desde o final do século XIX. Sorte diversa teve o mecanismo no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo ainda no século XXI plena vigência, como resultado da fórmula elaborada na Conferência de Yalta em 1945. Contudo, seu anacronismo e clara tendência antidemocrática fazem com que surjam crescentes questionamentos, com a expectativa de que a evolução ocorrida no Direito interno alcance igualmente o Direito Internacional.

Observa-se que as normas concernentes às prerrogativas do Conselho de Segurança se apresentam em dissonância com os princípios consagrados pela Carta de São Francisco. A própria existência do CS, como câmara restrita e dotada de quase todo o poder coercitivo real da ONU, já denota ofensa ao princípio da igualdade entre os Estados membros. A capacidade que tem o Conselho de determinar sua própria competência deliberativa, definir em que casos seus membros devem se abster e quais questões devem ser consideradas processuais confirma esta perspectiva. O poder de veto conferido a seus cinco membros permanentes completa o quadro, tornando inegável a violação ao princípio em análise.

As ações perpetradas pelo uso do veto se demonstram igualmente em dissonância com princípios e propósitos das Nações Unidas. No período da Guerra Fria foram comuns os vetos à adesão de novos Estados membros, independentemente de sua disposição à cooperação internacional e convivência pacífica, contrariando a universalidade da Organização. Ainda hoje a China impede o ingresso de Taiwan, por questões políticas internas. Violação ainda mais contundente se observa nas recentes utilizações do poder de veto pelos Estados Unidos, no intuito de evitar a imposição de sanções a Israel por suas condutas de afronta à paz e aos direitos humanos.

Embora a Carta pareça conferir um *status* de igualdade aos órgãos principais

da ONU, é nítida a preponderância do Conselho de Segurança. Enquanto este pratica atos contrários ao interesse comum e aos princípios que regem a Organização, a Assembléia Geral, órgão de representação universal, adota deliberações em perfeita consonância com esses princípios sem qualquer efetividade. Há quinze anos a AG vem condenando a Lei Helms-Burton, que ao impor um embargo econômico de tal amplitude a Cuba, fere o princípio da não-intervenção e acarreta a violação de direitos humanos. As quinze resoluções, contudo, não resultaram qualquer efeito prático.

A Corte Internacional de Justiça, não sendo dotada de jurisdição sobre os atos da própria ONU e de seus órgãos, tem uma demanda média de apenas dois casos ao ano. A facultatividade de aceitação de sua jurisdição faz com que, ademais, sua atividade se limite a 65 dos 192 Estados membros. Entre os membros permanentes do CS seu poder é ainda mais tímido: somente o Reino Unido reconhece sua jurisdição, sendo que Estados Unidos e França denunciaram seus Tratados de adesão assim que lhes sobreveio decisão desfavorável.

Propostas de reforma quanto ao processo decisório da ONU vem sendo discutidas há mais de uma década. O documento *An Agenda for Peace*, elaborado pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992 já demonstrava essa tendência. O Plano Razali, de 1997, recomenda expressamente que os membros permanentes deixem de usar seu poder de veto, além de propor a inclusão de novos membros permanentes no CS. Outros projetos limitaram-se a esta última providência. Relevante, ainda, a proposta defendida pelo ex-presidente da CIJ, Sir Robert Jennings, adotada e desenvolvida entre nós por Eduardo Lorenzetti Marques, envolvendo a possibilidade de ampliação da competência da Corte a fim de que se torne verdadeira Corte Constitucional da ONU, apta a decidir quanto à legalidade das resoluções aprovadas por seus órgãos.

O governo brasileiro, nesse contexto, vem defendendo a concretização da proposta de simples ampliação do número de membros permanentes do CS, pleiteando a inclusão do país. A proposta, que se demonstra central na pauta de ações do Ministério de Relações Internacionais, parece encontrar apoio, inclusive, de atuais

membros permanentes.

A viabilização de qualquer dessas reformas, contudo, depende de alto grau de consenso internacional – dois terços dos Estados membros, incluídos todos os membros permanentes do Conselho de Segurança –, o que torna extremamente improvável a supressão do poder de veto na conjuntura atual. A redução no seu uso a partir da década de 1990 não representa a constatação de sua desnecessidade pelos membros permanentes, sendo mero reflexo do procedimento decisório pelo qual os P-5 realizam reuniões prévias, evitando a proposta de deliberações que seriam vetadas. Decorre, ainda, do aumento do consenso existente entre as potências após a queda do socialismo soviético. A abdicação voluntária ao poder de veto não se afigura, portanto, verossímil.

A necessidade de ampliação do CS, por outro lado, é consensual, sendo aceita inclusive pelos Estados Unidos, que detêm considerável hegemonia nas relações internacionais. No entanto, há inúmeras propostas nesse sentido, envolvendo a inclusão de Estados diversos, havendo dificuldade em encontrar uma alternativa de ampliação que satisfaça o anseio daqueles que propõem as reformas, conferindo aparente legitimidade e representatividade efetiva às decisões do CS, sem objeções dos membros permanentes e tampouco daqueles candidatos que permanecerão sem assento permanente.

A hegemonia dos EUA, que dá suporte à manutenção de um sistema marcado pela unilateralidade, de legitimidade questionável, vem sofrendo abalos significativos. Sua postura beligerante ocasiona a antipatia da opinião pública internacional. No âmbito cultural é nítida a redução de sua influência ideológica, acompanhada de um sentimento de rejeição a tudo que provém daquele país, incluídas iniciativas de boicote e protestos de rua realizados em cada país visitado pelo presidente George W. Bush.

A incapacidade estadunidense de aprovar nova resolução no CS para autorizar a invasão ao Iraque demonstra que, no plano das relações internacionais, sua hegemonia sofre igual fragilização. Em 1991, na invasão ao Iraque promovida pelo

presidente George Bush (o pai), a aprovação da Resolução 660 se deu com a votação favorável de 14 membros do Conselho, com a abstenção da China. A ameaça de veto à recente proposta de resolução é extremamente significativa, em maior medida quando considerado que a ameaça partiu da França, representante da chamada “posição ocidental” dos membros permanentes ou P-3, em que o dissenso é ainda mais raro que entre os P-5.

A ampliação do Conselho de Segurança, com a conseqüente manutenção do poder de veto como concebido em Yalta, dependerá do sucesso de um esforço coletivo dos membros permanentes. A aprovação da emenda é necessária para, em longo prazo, manter o *status quo*, constituindo verdadeira revolução passiva – conforme a tipologia de Gramsci – a beneficiar os P-5, que prosseguirão tendo por legítimo seu poder preponderante.

O fracasso nas tratativas, não ingressando novos membros permanentes no CS e sem que os atuais membros permanentes abdicuem a seu poder de veto, tende a expor ainda mais a ilegitimidade do sistema decisório desproporcional, o que pode gerar uma crise institucional na ONU.

O consenso quanto à incapacidade da Organização de representar legitimamente os interesses dos Estados membros pode ocasionar seu esvaziamento, extinção e substituição por nova Organização Internacional, a exemplo do que ocorreu com a Liga das Nações.

Por fim, note-se que, a prevalecer a posição defendida pela diplomacia brasileira, será garantida uma sobrevida ao instituto do veto e à desigualdade entre os Estados no Direito Internacional. O país, contudo, terá reconhecida sua proeminência no meio latino-americano e poderá, inclusive, questionar atitudes patrocinadas pelos atuais membros permanentes sem que isso acarrete sua futura exclusão do processo decisório.

REFERÊNCIAS

ARBEX JR., José. *O jornalismo canalha - a promíscua relação entre a mídia e o poder*. São Paulo: Casa Amarela, 2003.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda For Peace*. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso em 10 abr. 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003 – 2006)*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Cinema. Disponível em: <www.ancine.gov.br> Acesso em 16 ago. 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU - Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, Thales Cavalcanti. *Ilusões e fracassos da reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 953, 11 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7950>>. Acesso em: 05 fev. 2007

CASTRO, Thales Cavalcanti. *A ONU, o Conselho de Segurança e o Brasil: convergências, assimetrias e dilemas*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 640, 9 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6538>>. Acesso em: 05 fev. 2007.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1924.

CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.unicrio.org.br/>>. Acesso em 07 fev. 2007.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: Uma Introdução*. São Paulo: UNESP e Boitempo, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRUPPI, Luciano. *Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. . Disponível em: <<http://www.icj-cij.org>> Acesso em 06 fev. 2007.

KLEIN, Naomi. *Sem Logo. A Tirania das Marcas em um Planeta Vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. *Os Limites Jurídicos à Atuação do Conselho de Segurança da ONU*. Curitiba: Juruá, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Direito Comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/>> Acesso em 16 ago. 2007.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *On-the-Record Briefing on UN Reform*. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/us/rm/2005/48186.htm>> Acesso em 10 abr. 2007.

UNITED NATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/>> Acesso em 16 ago. 2007.

UNITED NATIONS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/>> Acesso em 06 fev. 2007.

UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. *Report of the Facilitators on the consultations regarding the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council*. Nova Iorque, 19 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf>> Acesso em 15 ago. 2007.

UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. *Report to the General Assembly on the Consultations Regarding "The Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council"*. Nova Iorque, 26 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/61/letters/SCR-Report-26June07.pdf>> Acesso em 15 ago. 2007.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

AMORIM, Aluizio Batista de. *Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber*. Florianópolis: Insular, 2001.

Árabes vão “furar” embargo palestino em resposta a EUA. *BBCBrasil.com*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/11/061113_arabes_beit_hanoun_pu.shtml>. Acesso em 06 fev. 2007.

ASPAN, Maria. A muckraking blogger turns his attention to UN. *Herald Tribune*. Disponível em: <www.iht.com/articles/2007-04-22/news-un23.php> Acesso em 10 abr. 2007.

CARDOSO, Guilherme Mayer. LEAL, Franklin Barros. *Análise das Ações do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos Casos: Israel-Palestina, Iraque, Ruanda e Darfur*. Monografia. Universidade Federal do Paraná.

EUA vetam na ONU censura a Israel por ataque em Gaza. *BBCBrasil.com*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/11/061111_eua_beithatoun_pu.shtml>. Acesso em 05 fev. 2007.

FONSECA JUNIOR., Gélson. *Aspectos da teoria de relações internacionais: notas didáticas*. Política Externa, vol. 3, n. 3, dez. 1994. Disponível em: <<http://www.politicaexterna.com.br/artdez94.htm>> Acesso em 05 fev. 2007.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *O Império*. Trad. Berílio Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HUI, Victoria Tin-Bor; ECKSTEIN, Arthur; DEUDNEY, Daniel; BRENNER, William L.; WOHLFORTH, William C.; LITTLE, Richard; KAUFMAN, Stuart J.; KANG, David; JONES, Charles A. Testing Balance-of-Power Theory in World History. *European Journal of International Relations*. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/2/155>> Acesso em 07 maio 2007.

LEHMANN, Ingrid A. Exploring the Transatlantic Media Divide over Iraq: How and Why U.S. and German Media Differed in Reporting on UN Weapons Inspections in Iraq, 2002-2003. *The Harvard International Journal of Press/Politics*. Disponível em: <<http://hij.sagepub.com>> Acesso em 06 jul. 2007.

MEZZAROBBA, Orides (Org.) . *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <www.oitbrasil.org.br> Acesso em 07 jul. 2007.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público. Curso Elementar*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002

Ruanda takes France to UN Court. *BBC News Online*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/6568329.stm>> Acesso em 07 jul. 2007.

Russia threatens veto over Kosovo. *BBC News Online*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6587497.stm>>. Acesso em 06 fev. 2007.

SILVA, Eduardo Martins. NOVAES, Filipe Gouveia. *Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma busca por maior legitimidade e eficiência*.

SCHLESENER, Anita Helena. *Hegemonia e Cultura: Gramsci*. Curitiba: Editora UFPR, 1992.

Spanish court charges US soldiers. *BBC News Online*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/6600713.stm>> Acesso em 06 jul. 2007.

TEPEDINO, Gustavo. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1996.

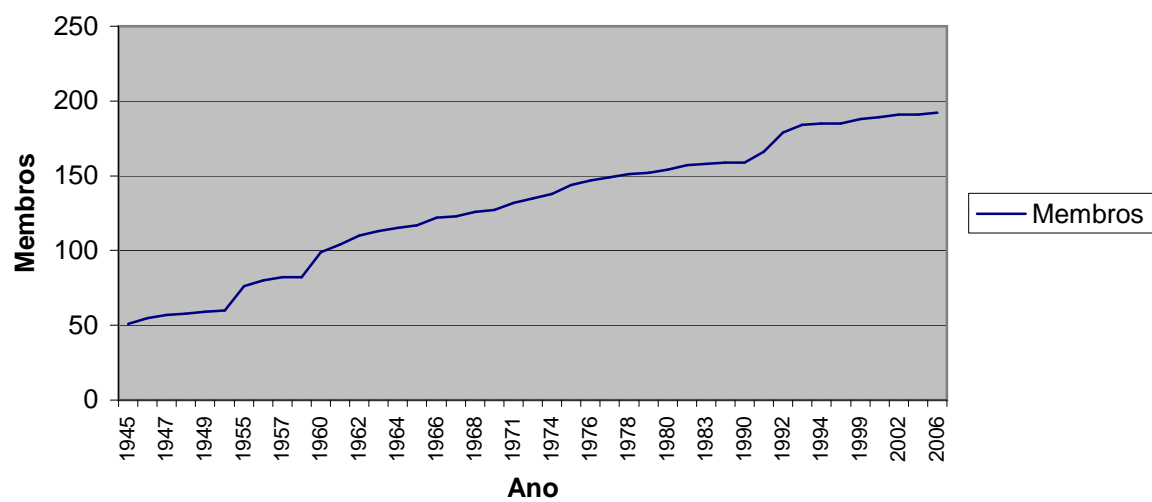
TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 2003.

TURNER, Mark. China and Russia veto UN's 'arbitrary' move on Burma. *Financial Times*. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1193816821&sid=2&Fmt=3&clientId=21775&RQT=309&VName=PQD>> Acesso em 06 jul. 2007.

UNITED NATIONS BIBLIOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org/>> Acesso em 17 ago. 2007.

APÊNDICE 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MEMBROS DA ONU

Gráfico 1 - Evolução do Número de Membros da ONU



APÊNDICE 2 – O USO DO PODER DE VETO

Gráfico 2 - Uso do Poder de Veto no Pós Guerra Fria (em número)

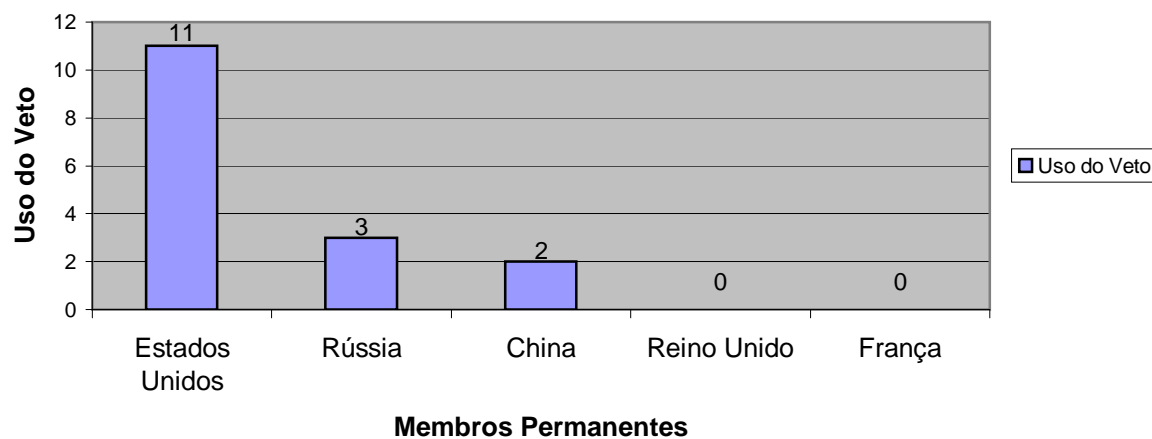
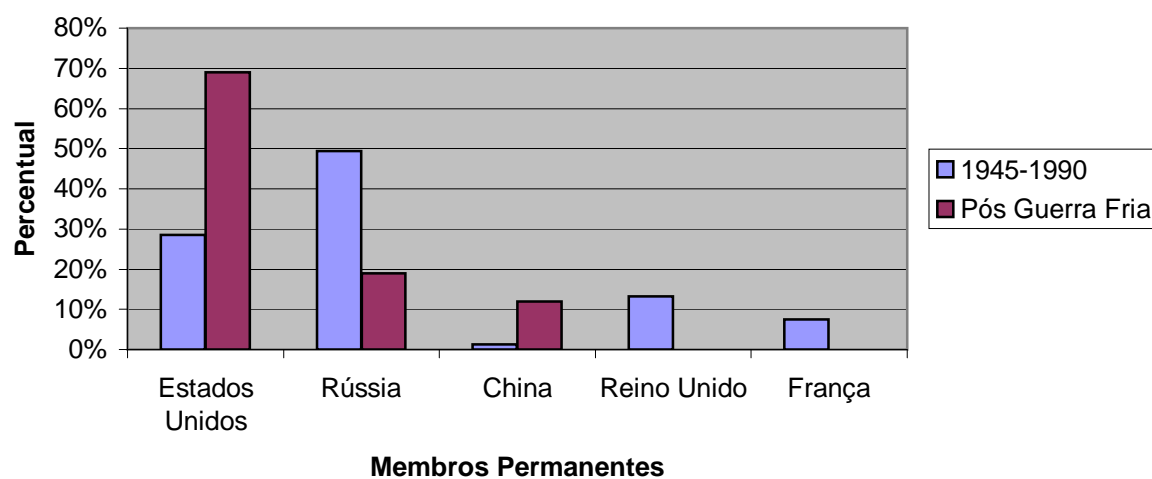


Gráfico 3 - Proporções do Veto: Durante e Depois da Guerra Fria



ANEXO – CONDENÇÃO DOS EUA PELA CIJ EM 27.06.1986

SUMMARY OF THE JUDGMENT OF 27 JUNE 1986

CASE CONCERNING THE MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA *v.* UNITED STATES OF AMERICA) (MERITS)

Judgment of 27 June 1986

For its judgment on the merits in the case concerning military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua brought by Nicaragua against the United States of America, the Court was composed as follows:

President Nagendra Singh, Vice-President de Lacharrière; Judges Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni, Evensen, Judge *ad hoc* Colliard

*

* *

OPERATIVE PART OF THE COURT'S JUDGMENT

THE COURT

(1) By eleven votes to four,

Decides that in adjudicating the dispute brought before it by the Application filed by the Republic of Nicaragua on 9 April 1984, the Court is required to apply the "multilateral treaty reservation" contained in proviso (c) to the declaration of acceptance of jurisdiction made under Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court by the Government of the United States of America deposited on 26 August 1946;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Oda, Ago, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Ruda, Elias, Sette-Camara and Ni.

(2) By twelve votes to three,

Rejects the justification of collective self-defence maintained by the United States of America in connection with the military and paramilitary activities in and against Nicaragua the subject of this case;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(3) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America, by training, arming, equipping, financing and supplying the *contra* forces or otherwise encouraging, supporting and aiding military and paramilitary activities in and against Nicaragua, has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligation under customary international law not to intervene in the affairs of another State;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(4) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America, by certain attacks on Nicaraguan territory in 1983-1984, namely attacks on Puerto Sandino on 13 September and 14 October 1983, an attack on Corinto on 10 October 1983; an attack on Potosi Naval Base on 4/5 January 1984, an attack on San Juan del Sur on 7 March 1984; attacks on patrol boats at Puerto Sandino on 28 and 30 March 1984; and an attack on San Juan del Norte on 9 April 1984; and further by those acts of intervention referred to in subparagraph (3) hereof which involve the use of force, has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligation under customary international law not to use force against another State;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(5) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America, by directing or authorizing over Rights of Nicaraguan territory, and by the acts imputable to the United States referred to in subparagraph (4) hereof, has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligation under customary international law not to violate the sovereignty of another State;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(6) By twelve votes to three,

Decides that, by laying mines in the internal or territorial waters of the Republic of Nicaragua during the first months of 1984, the United States of America has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligations under customary international law not to use force against another State, not to intervene in its affairs, not to violate its sovereignty and not to interrupt peaceful maritime commerce;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh, *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(7) By fourteen votes to one,

Decides that, by the acts referred to in subparagraph (6) hereof the United States of America has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligations under Article XIX of the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the United States of America and the Republic of Nicaragua signed at Managua on 21 January 1956;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh, *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judge* Schwebel.

(8) By fourteen votes to one,

Decides that the United States of America, by failing to make known the existence and location of the mines laid by it, referred to in subparagraph (6) hereof, has acted in breach of its obligations under customary international law in this respect;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière, *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette Camara, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judge* Oda.

(9) By fourteen votes to one,

Finds that the United States of America, by producing in 1983 a manual entitled "Operaciones sicológicas en guerra de guerrillas", and disseminating it to *contra* forces, has encouraged the commission by them of acts contrary to general principles of humanitarian law; but does not find a basis for concluding that any such acts which may have been committed are imputable to the United States of America as acts of the United States of America;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette Camara, Schwebel, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judge* Oda.

(10) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America, by the attacks on Nicaraguan territory referred to in subparagraph (4) hereof, and by declaring a general embargo on trade with Nicaragua on 1 May 1985, has committed acts calculated to deprive of its object and purpose the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Parties signed at Managua on 21 January 1956;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(11) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America, by the attacks on Nicaraguan territory referred to in subparagraph (4) hereof, and by declaring a general embargo on trade with Nicaragua on 1 May 1985, has acted in breach of its obligations under Article XIX of the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Parties signed at Managua on 21 January 1956;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(12) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America is under a duty immediately to cease and to refrain from all such acts as may constitute breaches of the foregoing legal obligations;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(13) By twelve votes to three,

Decides that the United States of America is under an obligation to make reparation to the Republic of Nicaragua for all injury caused to Nicaragua by the breaches of obligations under customary international law enumerated above;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Ago, Sette-Camara, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judges* Oda, Schwebel and Sir Robert Jennings.

(14) By fourteen votes to one,

Decides that the United States of America is under an obligation to make reparation to the Republic of Nicaragua for all injury caused to Nicaragua by the breaches of the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Parties signed at Managua on 21 January 1956;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judge* Schwebel.

(15) By fourteen votes to one,

Decides that the form and amount of such reparation, failing agreement between the Parties, will be settled by the Court, and reserves for this purpose the subsequent procedure in the case;

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* de Lacharrière; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette Camara, Sir Robert Jennings, Mbaye, Bedjaoui, Ni and Evensen; *Judge ad hoc* Colliard;

AGAINST: *Judge* Schwebel.

(16) Unanimously,

Recalls to both Parties their obligation to seek a solution to their disputes by peaceful means in accordance with international law.

SUMMARY OF THE JUDGMENT

I. *Qualités* (paras. 1 to 17)

II. *Background to the dispute* (paras. 18-25)

III. *The non-appearance of the Respondent and Article 53 of the Statute* (paras. 26-31)

The Court recalls that subsequent to the delivery of its Judgment of 26 November 1984 on the jurisdiction of the Court and the admissibility of Nicaragua's Application, the United States decided not to take part in the present phase of the proceedings. This however does not prevent the Court from giving a decision in the case, but it has to do so while respecting the requirements of Article 53 of the Statute, which provides for the situation when one of the parties does not appear. The Court's jurisdiction being established, it has in accordance with Article 53 to satisfy itself that the claim of the party appearing is well founded in fact and law. In this respect the Court recalls certain guiding principles brought out in a number of previous cases, one of which excludes any possibility of a judgment automatically in favour of the party appearing. It also observes that it is valuable for the Court to know the views of the non-appearing party, even if those views are expressed in ways not provided for in the Rules of

Court. The principle of the equality of the parties has to remain the basic principle, and the Court has to ensure that the party which declines to appear should not be permitted to profit from its absence.

IV. *Justiciability of the dispute* (paras. 32-35)

The Court considers it appropriate to deal with a preliminary question. It has been suggested that the questions of the use of force and collective self-defence raised in the case fall outside the limits of the kind of questions the Court can deal with, in other words that they are not justiciable. However, in the first place the Parties have not argued that the present dispute is not a "legal dispute" within the meaning of Article 36, paragraph 2, of the Statute, and secondly, the Court considers that the case does not necessarily involve it in evaluation of political or military matters, which would be to overstep proper judicial bounds. Consequently, it is equipped to determine these problems.

V. *The significance of the multilateral treaty reservation* (paras. 36-56)

The United States declaration of acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute contained a reservation excluding from operation of the declaration

"disputes arising under a multilateral treaty, unless (1) all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court, or (2) the United States of America specially agrees to jurisdiction".

In its Judgment of 26 November 1984 the Court found, on the basis of Article 79, paragraph 7, of the Rules of Court, that the objection to jurisdiction based on the reservation raised "a question concerning matters of substance relating to the merits of the case" and that the objection did "not possess, in the circumstances of the case, an exclusively preliminary character". Since it contained both preliminary aspects and other aspects relating to the merits, it had to be dealt with at the stage of the merits.

In order to establish whether its jurisdiction were limited by the effect of the reservation in question, the Court has to ascertain whether any third States, parties to the four multilateral treaties invoked by Nicaragua, and not parties to the proceedings, would be "affected" by the Judgment. Of these treaties, the Court considers it sufficient to examine the position under the United Nations Charter and the Charter of the Organization of American States.

The Court examines the impact of the multilateral treaty reservation on Nicaragua's claim that the United States has used force in breach of the two Charters. The Court examines in particular the case of El Salvador, for whose benefit primarily the United States claims to be exercising the right of collective self-defence which it regards as a justification of its own conduct towards Nicaragua, that right being endorsed by the United Nations Charter (Art. 51) and the OAS Charter (Art. 21). The dispute is to this extent a dispute "arising under" multilateral treaties to which the United States, Nicaragua and El Salvador are Parties. It appears clear to the Court that El Salvador would be "affected" by the Court's decision on the lawfulness of resort by the United States to collective self-defence.

As to Nicaragua's claim that the United States has intervened in its affairs contrary to the OAS Charter (Art. 18) the Court observes that it is impossible to say that a ruling on the alleged breach of the Charter by the United States would not "affect" El Salvador.

Having thus found that El Salvador would be "affected" by the decision that the Court would have to take on the claims of Nicaragua based on violation of the two Charters by the United States, the Court concludes that the jurisdiction conferred on it by the United States

declaration does not permit it to entertain these claims. It makes it clear that the effect of the reservation is confined to barring the applicability of these two multilateral treaties as multilateral treaty law, and has no further impact on the sources of international law which Article 38 of the Statute requires the Court to apply, including customary international law.

VI. *Establishment of the facts: evidence and methods employed by the Court* (paras. 57-74)

The Court has had to determine the facts relevant to the dispute. The difficulty of its task derived from the marked disagreement between the Parties, the non-appearance of the Respondent, the secrecy surrounding certain conduct, and the fact that the conflict is continuing. On this last point, the Court takes the view, in accordance with the general principles as to the judicial process, that the facts to be taken into account should be those occurring up to the close of the oral proceedings on the merits of the case (end of September 1985).

With regard to the production of evidence, the Court indicates how the requirements of its Statute - in particular Article 53 - and the Rules of Court have to be met in the case, on the basis that the Court has freedom in estimating the value of the various elements of evidence. It has not seen fit to order an enquiry under Article 50 of the Statute. With regard to certain *documentary material* (press articles and various books), the Court has treated these with caution. It regards them not as evidence capable of proving facts, but as material which can nevertheless contribute to corroborating the existence of a fact and be taken into account to show whether certain facts are matters of public knowledge. With regard to *statements by representatives of States*, sometimes at the highest level, the Court takes the view that such statements are of particular probative value when they acknowledge facts or conduct unfavourable to the State represented by the person who made them. With regard to the *evidence of witnesses* presented by Nicaragua - five witnesses gave oral evidence and another a written affidavit - one consequence of the absence of the Respondent was that the evidence of the witnesses was not tested by cross-examination. The Court has not treated as evidence any part of the testimony which was a mere expression of opinion as to the probability or otherwise of the existence of a fact not directly known to the witness. With regard in particular to *affidavits* and sworn *statements* made by members of a Government, the Court considers that it can certainly retain such parts of this evidence as may be regarded as contrary to the interests or contentions of the State to which the witness has allegiance; for the rest such evidence has to be treated with great reserve.

The Court is also aware of a publication of the United States State Department entitled "Revolution Beyond Our Borders, Sandinista Intervention in Central America" which was not submitted to the Court in any form or manner contemplated by the Statute and Rules of Court. The Court considers that, in view of the special circumstances of this case, it may, within limits, make use of information in that publication.

VII. *The facts imputable to the United States* (paras. 75 to 125)

1. The Court examines the allegations of Nicaragua that the *mining of Nicaraguan ports or waters* was carried out by United States military personnel or persons of the nationality of Latin American countries in the pay of the United States. After examining the facts, the Court finds it established that, on a date in late 1983 or early 1984, the President of the United States authorized a United States Government agency to lay mines in Nicaraguan ports, that in early 1984 mines were laid in or close to the ports of El Bluff, Corinto and Puerto Sandino, either in Nicaraguan internal waters or in its territorial sea or both, by persons in the pay and acting on the instructions of that agency, under the supervision and with the logistic support of United States agents; that neither before the laying of the mines, nor subsequently, did the United

States Government issue any public and official warning to international shipping of the existence and location of the mines; and that personal and material injury was caused by the explosion of the mines, which also created risks causing a rise in marine insurance rates.

2. Nicaragua attributes to the direct action of United States personnel, or persons in its pay, operations against *oil installations, a naval base, etc.*, listed in paragraph 81 of the Judgment. The Court finds all these incidents, except three, to be established. Although it is not proved that any United States military personnel took a direct part in the operations, United States agents participated in the planning, direction and support. The imputability to the United States of these attacks appears therefore to the Court to be established.

3. Nicaragua complains of *infringement of its air space* by United States military aircraft. After indicating the evidence available, the Court finds that the only violations of Nicaraguan air space imputable to the United States on the basis of the evidence are high altitude reconnaissance flights and low altitude flights on 7 to 11 November 1984 causing "sonic booms".

With regard to joint military manoeuvres with Honduras carried out by the United States on Honduran territory near the Honduras/Nicaragua frontier, the Court considers that they may be treated as public knowledge and thus sufficiently established.

4. The Court then examines the genesis, development and *activities of the contra force*, and the *role of the United States* in relation to it. According to Nicaragua, the United States "conceived, created and organized a mercenary army, the *contra* force". On the basis of the available information, the Court is not able to satisfy itself that the Respondent State "created" the *contra* force in Nicaragua, but holds it established that it largely financed, trained, equipped, armed and organized the FDN, one element of the force.

It is claimed by Nicaragua that the United States Government devised the strategy and directed the tactics of the *contra* force, and provided direct combat support for its military operations. In the light of the evidence and material available to it, the Court is not satisfied that all the operations launched by the *contra* force, at every stage of the conflict, reflected strategy and tactics solely devised by the United States. It therefore cannot uphold the contention of Nicaragua on this point. The Court however finds it clear that a number of operations were decided and planned, if not actually by the United States advisers, then at least in close collaboration with them, and on the basis of the intelligence and logistic support which the United States was able to offer. It is also established in the Court's view that the support of the United States for the activities of the *contras* took various forms over the years, such as logistic support the supply of information on the location and movements of the Sandinista troops, the use of sophisticated methods of communication, etc. The evidence does not however warrant a finding that the United States gave direct combat support, if that is taken to mean direct intervention by United States combat forces.

The Court has to determine whether the relationship of the *contras* to the United States Government was such that it would be right to equate the *contras*, for legal purposes, with an organ of the United States Government, or as acting on behalf of that Government. The Court considers that the evidence available to it is insufficient to demonstrate the total dependence of the *contras* on United States aid. A partial dependency, the exact extent of which the Court cannot establish, may be inferred from the fact that the leaders were selected by the United States, and from other factors such as the organisation, training and equipping of the force, planning of operations, the choosing of targets and the operational support provided. There is no clear evidence that the United States actually exercised such a degree of control as to justify treating the *contras* as acting on its behalf.

5. Having reached the above conclusion, the Court takes the view that the *contras* remain responsible for their acts, in particular the alleged violations by them of *humanitarian law*. For the United States to be legally responsible, it would have to be proved that that State had effective control of the operations in the course of which the alleged violations were committed.

6. Nicaragua has complained of certain *measures of an economic nature* taken against it by the Government of the United States, which it regards as an indirect form of intervention in its internal affairs. Economic aid was suspended in January 1981, and terminated in April 1981; the United States acted to oppose or block loans to Nicaragua by international financial bodies; the sugar import quota from Nicaragua was reduced by 90 percent in September 1983; and a total trade embargo on Nicaragua was declared by an executive order of the President of the United States on 1 May 1985.

VIII. *The conduct of Nicaragua* (paras. 126-171)

The Court has to ascertain, so far as possible, whether the activities of the United States complained of, claimed to have been the exercise of collective self-defence, may be justified by certain facts attributable to Nicaragua.

1. The United States has contended that Nicaragua was *actively supporting armed groups operating in certain of the neighbouring countries*, particularly in El Salvador, and specifically in the form of the *supply of arms*, an accusation which Nicaragua has repudiated. The Court first examines the activity of Nicaragua with regard to El Salvador.

Having examined various evidence, and taking account of a number of concordant indications, many of which were provided by Nicaragua itself, from which the Court can reasonably infer the provision of a certain amount of aid from Nicaraguan territory, the Court concludes that support for the armed opposition in El Salvador from Nicaraguan territory was a fact up to the early months of 1981. Subsequently, evidence of military aid from or through Nicaragua remains very weak, despite the deployment by the United States in the region of extensive technical monitoring resources. The Court cannot however conclude that no transport of or traffic in arms existed. It merely takes note that the allegations of arms traffic are not solidly established, and has not been able to satisfy itself that any continuing flow on a significant scale took place after the early months of 1981.

Even supposing it were established that military aid was reaching the armed opposition in El Salvador from the territory of Nicaragua, it still remains to be proved that such aid is imputable to the authorities of Nicaragua, which has not sought to conceal the possibility of weapons crossing its territory, but denies that this is the result of any deliberate official policy on its part. Having regard to the circumstances characterizing this part of Central America, the Court considers that it is scarcely possible for Nicaragua's responsibility for arms traffic on its territory to be automatically assumed. The Court considers it more consistent with the probabilities to recognize that an activity of that nature, if on a limited scale, may very well be pursued unknown to the territorial government. In any event the evidence is insufficient to satisfy the Court that the Government of Nicaragua was responsible for any flow of arms at either period.

2. The United States has also accused Nicaragua of being responsible for *cross-border military attacks* on Honduras and Costa Rica. While not as fully informed on the question as it would wish to be, the Court considers as established the fact that certain trans-border military incursions are imputable to the Government of Nicaragua.

3. The Judgment recalls certain events which occurred at the time of the fall of President Somoza, since reliance has been placed on them by the United States to contend that the present Government of Nicaragua is in violation of certain alleged *assurances* given by its immediate predecessor. The Judgment refers in particular to the "Plan to secure peace" sent on 12 July 1979 by the "Junta of the Government of National Reconstruction" of Nicaragua to the Secretary-General of the OAS, mentioning, *inter alia*, its "firm intention to establish full observance of human rights in our country" and "to call the first free elections our country has known in this century". The United States considers that it has a special responsibility regarding the implementation of these commitments.

IX. *The applicable law: customary international law* (paras. 172-182)

The Court has reached the conclusion (section V, *in fine*) that it has to apply the multilateral treaty reservation in the United States declaration, the consequential exclusion of multilateral treaties being without prejudice either to other treaties or other sources of law enumerated in Article 38 of the Statute. In order to determine the law actually to be applied to the dispute, it has to ascertain the consequences of the exclusion of the applicability of the multilateral treaties for the definition of the content of the customary international law which remains applicable.

The Court, which has already commented briefly on this subject in the jurisdiction phase (*I.C.J. Reports 1984*, pp. 424 and 425, para. 73), develops its initial remarks. It does not consider that it can be claimed, as the United States does, that all the customary rules which may be invoked have a content exactly identical to that of the rules contained in the treaties which cannot be applied by virtue of the United States reservation. Even if a treaty norm and a customary norm relevant to the present dispute were to have exactly the same content, this would not be a reason for the Court to take the view that the operation of the treaty process must necessarily deprive the customary norm of its separate applicability. Consequently, the Court is in no way bound to uphold customary rules only in so far as they differ from the treaty rules which it is prevented by the United States reservation from applying.

In response to an argument of the United States, the Court considers that the divergence between the content of the customary norms and that of the treaty law norms is not such that a judgment confined to the field of customary international law would not be susceptible of compliance or execution by the parties.

X. *The content of the applicable law* (paras. 183 to 225)

1. *Introduction: general observations* (paras. 183-186)

The Court has next to consider what are the rules of customary law applicable to the present dispute. For this purpose it has to consider whether a customary rule exists in the *opinio juris* of States, and satisfy itself that it is confirmed by practice.

2. *The prohibition of the use of force, and the right of self-defence* (paras. 187 to 201)

The Court finds that both Parties take the view that the principles as to the use of force incorporated in the United Nations Charter correspond, in essentials, to those found in customary international law. They therefore accept a treaty-law obligation to refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations (Art. 2, para. 4, of the Charter). The Court has however to be satisfied that there exists in customary law an *opinio juris* as to the binding character of such abstention. It considers that this *opinio juris* may be deduced from, *inter alia*, the attitude of the Parties and of States towards certain General Assembly resolutions, and particularly resolution 2625

(XXV) entitled "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations". Consent to such resolutions is one of the forms of expression of an *opinio juris* with regard to the principle of non-use of force, regarded as a principle of customary international law, independently of the provisions, especially those of an institutional kind, to which it is subject on the treaty-law plane of the Charter.

The general rule prohibiting force established in customary law allows for certain exceptions. The exception of the right of individual or collective self-defence is also, in the view of States, established in customary law, as is apparent for example from the terms of Article 51 of the United Nations Charter, which refers to an "inherent right", and from the declaration in resolution 2625 (XXV). The Parties, who consider the existence of this right to be established as a matter of customary international law, agree in holding that whether the response to an attack is lawful depends on the observance of the criteria of the necessity and the proportionality of the measures taken in self-defence.

Whether self-defence be individual or collective, it can only be exercised in response to an "armed attack". In the view of the Court, this is to be understood as meaning not merely action by regular armed forces across an international border, but also the sending by a State of armed bands on to the territory of another State, if such an operation, because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack had it been carried out by regular armed forces. The Court quotes the definition of aggression annexed to General Assembly resolution 3314 (XXIX) as expressing customary law in this respect.

The Court does not believe that the concept of "armed attack" includes assistance to rebels in the form of the provision of weapons or logistical or other support. Furthermore, the Court finds that in customary international law, whether of a general kind or that particular to the inter-American legal system, there is no rule permitting the exercise of collective self-defence in the absence of a request by the State which is a victim of the alleged attack, this being additional to the requirement that the State in question should have declared itself to have been attacked.

3. *The principle of non-intervention* (paras. 202 to 209)

The principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference. Expressions of an *opinio juris* of States regarding the existence of this principle are numerous. The Court notes that this principle, stated in its own jurisprudence, has been reflected in numerous declarations and resolutions adopted by international organizations and conferences in which the United States and Nicaragua have participated. The text thereof testifies to the acceptance by the United States and Nicaragua of a customary principle which has universal application. As to the content of the principle in customary law, the Court defines the constitutive elements which appear relevant in this case: a prohibited intervention must be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely (for example the choice of a political, economic, social and cultural system, and formulation of foreign policy). Intervention is wrongful when it uses, in regard to such choices, methods of coercion, particularly force, either in the direct form of military action or in the indirect form of support for subversive activities in another State.

With regard to the practice of States, the Court notes that there have been in recent years a number of instances of foreign intervention in one State for the benefit of forces opposed to the government of that State. It concludes that the practice of States does not justify the view that any general right of intervention in support of an opposition within another State exists in

contemporary international law; and this is in fact not asserted either by the United States or by Nicaragua.

4. *Collective counter-measures in response to conduct not amounting to armed attack* (paras. 210 and 211)

The Court then considers the question whether, if one State acts towards another in breach of the principle of non-intervention, a third State may lawfully take action by way of counter-measures which would amount to an intervention in the first State's internal affairs. This would be analogous to the right of self-defence in the case of armed attack, but the act giving rise to the reaction would be less grave, not amounting to armed attack. In the view of the Court, under international law in force today, States do not have a right of "collective" armed response to acts which do not constitute an "armed attack".

5. *State sovereignty* (paras. 212 to 214)

Turning to the principle of respect for State sovereignty, the Court recalls that the concept of sovereignty, both in treaty-law and in customary international law, extends to the internal waters and territorial sea of every State and to the airspace above its territory. It notes that the laying of mines necessarily affects the sovereignty of the coastal State, and that if the right of access to ports is hindered by the laying of mines by another State, what is infringed is the freedom of communications and of maritime commerce.

6. *Humanitarian law* (paras. 215 to 220)

The Court observes that the laying of mines in the waters of another State without any warning or notification is not only an unlawful act but also a breach of the principles of humanitarian law underlying the Hague Convention No. VIII of 1907. This consideration leads the Court on to examination of the international humanitarian law applicable to the dispute. Nicaragua has not expressly invoked the provisions of international humanitarian law as such, but has complained of acts committed on its territory which would appear to be breaches thereof. In its submissions it has accused the United States of having killed, wounded and kidnapped citizens of Nicaragua. Since the evidence available is insufficient for the purpose of attributing to the United States the acts committed by the *contras*, the Court rejects this submission.

The question however remains of the law applicable to the acts of the United States in relation to the activities of the *contrast*. Although Nicaragua has refrained from referring to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, to which Nicaragua and the United States are parties, the Court considers that the rules stated in Article 3, which is common to the four Conventions, applying to armed conflicts of a non-international character, should be applied. The United States is under an obligation to "respect" the Conventions and even to "ensure respect" for them, and thus not to encourage persons or groups engaged in the conflict in Nicaragua to act in violation of the provisions of Article 3. This obligation derives from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression.

7. *The 1956 treaty* (paras. 221 to 225)

In its Judgment of 26 November 1984, the Court concluded that it had jurisdiction to entertain claims concerning the existence of a dispute between the United States and Nicaragua as to the interpretation or application of a number of articles of the treaty of Friendship, Commerce and Navigation signed at Managua on 21 January 1956. It has to determine the meaning of the various relevant provisions, and in particular of Article XXI, paragraphs I (c) and I (d), by which the parties reserved the power to derogate from the other provisions.

XI. *Application of the law to the facts* (paras. 226 to 282)

Having set out the facts of the case and the rules of international law which appear to be in issue as a result of those facts, the Court has now to appraise the facts in relation to the legal rules applicable, and determine whether there are present any circumstances excluding the unlawfulness of particular acts.

1. *The prohibition of the use of force and the right of self-defence* (paras. 227 to 238)

Appraising the facts first in the light of the principle of the non-use of force, the Court considers that the laying of mines in early 1984 and certain attacks on Nicaraguan ports, oil installations and naval bases, imputable to the United States constitute infringements of this principle, unless justified by circumstances which exclude their unlawfulness. It also considers that the United States has committed a *prima facie* violation of the principle by arming and training the *contras*, unless this can be justified as an exercise of the right of self-defence.

On the other hand, it does not consider that military manoeuvres held by the United States near the Nicaraguan borders, or the supply of funds to the *contras*, amounts to a use of force.

The Court has to consider whether the acts which it regards as breaches of the principle may be justified by the exercise of the right of collective self-defence, and has therefore to establish whether the circumstances required are present. For this, it would first have to find that Nicaragua engaged in an armed attack against El Salvador, Honduras or Costa Rica, since only such an attack could justify reliance on the right of self-defence. As regards El Salvador, the Court considers that in customary international law the provision of arms to the opposition in another State does not constitute an armed attack on that State. As regards Honduras and Costa Rica, the Court states that, in the absence of sufficient information as to the transborder incursions into the territory of those two States from Nicaragua, it is difficult to decide whether they amount, singly or collectively, to an armed attack by Nicaragua. The Court finds that neither these incursions nor the alleged supply of arms may be relied on as justifying the exercise of the right of collective self-defence.

Secondly, in order to determine whether the United States was justified in exercising self-defence, the Court has to ascertain whether the circumstances required for the exercise of this right of collective self-defence were present, and therefore considers whether the States in question believed that they were the victims of an armed attack by Nicaragua, and requested the assistance of the United States in the exercise of collective self-defence. The Court has seen no evidence that the conduct of those States was consistent with such a situation.

Finally, appraising the United States activity in relation to the criteria of necessity and proportionality, the Court cannot find that the activities in question were undertaken in the light of necessity, and finds that some of them cannot be regarded as satisfying the criterion of proportionality.

Since the plea of collective self-defence advanced by the United States cannot be upheld, it follows that the United States has violated the principle prohibiting recourse to the threat or use of force by the acts referred to in the first paragraph of this section.

2. *The principle of non-intervention* (paras. 239 to 245)

The Court finds it clearly established that the United States intended, by its support of the *contras*, to coerce Nicaragua in respect of matters in which each State is permitted to decide freely, and that the intention of the *contras* themselves was to overthrow the present Government of Nicaragua. It considers that if one State, with a view to the coercion of

another State, supports and assists armed bands in that State whose purpose is to overthrow its government, that amounts to an intervention in its internal affairs, whatever the political objective of the State giving support. It therefore finds that the support given by the United States to the military and paramilitary activities of the *contras* in Nicaragua, by financial support, training, supply of weapons, intelligence and logistic support, constitutes a clear breach of the principle of non-intervention. Humanitarian aid on the other hand cannot be regarded as unlawful intervention. With effect from 1 October 1984, the United States Congress has restricted the use of funds to "humanitarian assistance" to the *contrast*. The Court recalls that if the provision of "humanitarian assistance" is to escape condemnation as an intervention in the internal affairs of another State, it must be limited to the purposes hallowed in the practice of the Red Cross, and above all be given without discrimination.

With regard to the form of indirect intervention which Nicaragua sees in the taking of certain action of an economic nature against it by the United States, the Court is unable to regard such action in the present case as a breach of the customary law principle of non-intervention.

3. *Collective counter-measures in response to conduct not amounting to armed attack* (paras. 246 to 249)

Having found that intervention in the internal affairs of another State does not produce an entitlement to take collective counter-measures involving the use of force, the Court finds that the acts of which Nicaragua is accused, even assuming them to have been established and imputable to that State, could not justify counter-measures taken by a third State, the United States, and particularly could not justify intervention involving the use of force.

4. *State sovereignty* (paras. 250 to 253)

The Court finds that the assistance to the *contras*, the direct attacks on Nicaraguan ports, oil installations, etc., the mining operations in Nicaraguan ports, and the acts of intervention involving the use of force referred to in the Judgment, which are already a breach of the principle of non-use of force, are also an infringement of the principle of respect for territorial sovereignty. This principle is also directly infringed by the unauthorized overflight of Nicaraguan territory. These acts cannot be justified by the activities in El Salvador attributed to Nicaragua; assuming that such activities did in fact occur, they do not bring into effect any right belonging to the United States. The Court also concludes that, in the context of the present proceedings, the laying of mines in or near Nicaraguan ports constitutes an infringement, to Nicaragua's detriment, of the freedom of communications and of maritime commerce.

5. *Humanitarian law* (paras. 254 to 256)

The Court has found the United States responsible for the failure to give notice of the mining of Nicaraguan ports.

It has also found that, under general principles of humanitarian law, the United States was bound to refrain from encouragement of persons or groups engaged in the conflict in Nicaragua to commit violations of common Article 3 of the four Geneva Conventions of 12 August 1949. The manual on "Psychological Operations in Guerrilla Warfare", for the publication and dissemination of which the United States is responsible, advises certain acts which cannot but be regarded as contrary to that article.

6. *Other grounds mentioned in justification of the acts of the United States* (paras. 257 to 269)

The United States has linked its support to the *contras* with alleged breaches by the Government of Nicaragua of certain solemn commitments to the Nicaraguan people, the

United States and the OAS. The Court considers whether there is anything in the conduct of Nicaragua which might legally warrant counter-measures by the United States in response to the alleged violations. With reference to the "Plan to secure peace" put forward by the Junta of the Government of National Reconstruction (12 July 1979), the Court is unable to find anything in the documents and communications transmitting the plan from which it can be inferred that any legal undertaking was intended to exist. The Court cannot contemplate the creation of a new rule opening up a right of intervention by one State against another on the ground that the latter has opted for some particular ideology or political system. Furthermore the Respondent has not advanced a legal argument based on an alleged new principle of "ideological intervention".

With regard more specifically to alleged violations of human rights relied on by the United States, the Court considers that the use of force by the United States could not be the appropriate method to monitor or ensure respect for such rights, normally provided for in the applicable conventions. With regard to the alleged militarization of Nicaragua, also referred to by the United States to justify its activities, the Court observes that in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited, and this principle is valid for all States without exception.

7. *The 1956 Treaty* (paras. 270 to 282)

The Court turns to the claims of Nicaragua based on the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation of 1956, and the claim that the United States has deprived the Treaty of its object and purpose and emptied it of real content. The Court cannot however entertain these claims unless the conduct complained of is not "measures . . . necessary to protect the essential security interests" of the United States, since Article XXI of the Treaty provides that the Treaty shall not preclude the application of such measures. With regard to the question what activities of the United States might have been such as to deprive the Treaty of its object and purpose, the Court makes a distinction. It is unable to regard all the acts complained of in that light, but considers that there are certain activities which undermine the whole spirit of the agreement. These are the mining of Nicaraguan ports, the direct attacks on ports, oil installations, etc., and the general trade embargo.

The Court also upholds the contention that the mining of the ports is in manifest contradiction with the freedom of navigation and commerce guaranteed by Article XIX of the Treaty. It also concludes that the trade embargo proclaimed on 1 May 1985 is contrary to that article.

The Court therefore finds that the United States is *prima facie* in breach of an obligation not to deprive the 1956 Treaty of its object and purpose (*pacta sunt servanda*), and has committed acts in contradiction with the terms of the Treaty. The Court has however to consider whether the exception in Article XXI concerning "measures . . . necessary to protect the essential security interests" of a Party may be invoked to justify the acts complained of. After examining the available material, particularly the Executive Order of President Reagan of 1 May 1985, the Court finds that the mining of Nicaraguan ports, and the direct attacks on ports and oil installations, and the general trade embargo of 1 May 1985, cannot be justified as necessary to protect the essential security interests of the United States.

XII. *The claim for reparation* (paras. 283 to 285)

The Court is requested to adjudge and declare that compensation is due to Nicaragua, the quantum thereof to be fixed subsequently, and to award to Nicaragua the sum of 370.2 million US dollars as an interim award. After satisfying itself that it has jurisdiction to order

reparation, the Court considers appropriate the request of Nicaragua for the nature and amount of the reparation to be determined in a subsequent phase of the proceedings. It also considers that there is no provision in the Statute of the Court either specifically empowering it or debarring it from making an interim award of the kind requested. In a cases in which one Party is not appearing, the Court should refrain from any unnecessary act which might prove an obstacle to a negotiated settlement. The Court therefore does not consider that it can accede *at this stage* to this request by Nicaragua.

XIII. *The provisional measures* (paras. 286 to 289)

After recalling certain passages in its Order of 10 May 1984, the Court concludes that it is incumbent on each Party not to direct its conduct solely by reference to what it believes to be its rights. Particularly is this so in a situation of armed conflict where no reparation can efface the results of conduct which the Court may rule to have been contrary to international law

XIV. *Peaceful settlement of disputes; the Contadora process* (paras. 290 to 291)

IN THE PRESENT CASE THE COURT HAS ALREADY TAKEN NOTE OF THE CONTADORA PROCESS, AND OF THE FACT THAT IT HAD BEEN ENDORSED BY THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AND GENERAL ASSEMBLY, AS WELL AS BY NICARAGUA AND THE UNITED STATES. IT RECALLS TO BOTH PARTIES TO THE PRESENT CASE THE NEED TO CO-OPERATE WITH THE CONTADORA EFFORTS IN SEEKING A DEFINITIVE AND LASTING PEACE IN CENTRAL AMERICA, IN ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLE OF CUSTOMARY INTERNATIONAL LAW THAT PRESCRIBES THE PEACEFUL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES, ALSO ENDORSED BY ARTICLE 33 OF THE UNITED NATIONS CHARTER.

International Court of Justice. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=367&code=nus&p1=3&p2=3&case=70&k=66&p3=5>> Acesso em 07 fev. 2007.